This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 187 167

Bd. Dec. 1940

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

Received June 27. 1921

France

TRAITÉ DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU

TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

DE M. J. DUMESNIL

Ancien Avocat à la Cour de cassation, au Conseil d'État et à la Cour d'appel de Paris

---

TROISIÈME ÉDITION

Entièrement refondue, augmentée des lois, décisions et règlements les plus récents et mise au courant de la jurisprudence judiciaire et administrative

PAR

GEORGES PALLAIN

ANCIEN TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL
ANCIEN DIRECTEUR DE L'INSPECTION GÉNÉRALE, DU CONTENTIEUX
ET DU CONTRÔLE DES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES AU MINISTÈRE DES FINANCES
ANCIEN DIRECTEUR AU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DES DOUANES
ANCIEN CONSEILLER D'ÉTAT
GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

BERGER-LEVRAULT ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

PARIS
5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5

NANCY
18, RUE DES GRACES, 18

1898

Tous droits de traduction et de reproduction réservés

TRAITÉ DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU

TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

NANCY, IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT ET Cie

TRAITÉ DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU

TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

46

DE M. J. DUMESNIL

Ancien Avocat à la Cour de cassation, au Conseil d'État et à la Cour d'appel de Paris

---

TROISIÈME ÉDITION

Entièrement refondue, augmentée des lois, décisions et règlements les plus récents et mise au courant de la jurisprudence judiciaire et administrative

PAR

GEORGES PALLAIN

ANCIEN TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL
ANCIEN DIRECTEUR DE L'INSPECTION GÉNÉRALE, DU CONTENTIEUX
ET DU CONTRÔLE DES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES AU MINISTÈRE DES FINANCES
ANCIEN DIRECTEUR AU DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ANCIEN DIRECTEUR GÉNÉRAL DES DOUANES
ANCIEN CONSEILLER D'ÉTAT
GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

BERGER-LEVRAULT ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

PARIS
5, RUE DES BEAUX-ARTS, 5

NANCY
18, RUE DES GLACIS, 18

1898

Tous droits de traduction et de reproduction réservés

For Tx
D

PRÉFACE

DE LA TROISIÈME ÉDITION[1]

J'ai publié en 1880 une édition renouvelée, refondue et mise complètement à jour pour cette époque déjà éloignée, de l'ancien *Traité de la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse* de Dumesnil.

Cette édition est, aujourd'hui, entièrement épuisée; on m'a souvent demandé, dans ces dernières années, d'en faire publier une réimpression. Rien n'eût été plus simple, si, dans l'intervalle de ces dix-huit dernières années, un grand nombre de modifications n'étaient intervenues dans la législation et dans la jurisprudence.

Ce n'était donc pas une réédition, mais une revision qui s'imposait. C'est le résultat de ce travail que nous offrons aujourd'hui au public.

Les personnes que leurs fonctions ou leurs professions obligent à connaître la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse seront sûres d'y trouver très exactement le dernier état de cette législation spéciale.

Les principales modifications survenues dans la législation spéciale du Trésor public en matière conten-

1. La première édition publiée par M. J. Dumesnil a paru en 1846. — J'ai publié une seconde édition complètement remaniée en 1880. G. P.

tieuse et dans la jurisprudence des tribunaux relativement à cette législation sont :

1° *Législation :*

Le contrôle des opérations de l'agence judiciaire du Trésor a été établi par le décret du 5 novembre 1882, modifiant celui du 18 décembre 1869. Un autre décret du 18 novembre de la même année a complètement réorganisé le service des cautionnements auxquels sont assujettis les adjudicataires de marchés et fournitures.

L'importante loi du 24 avril 1833 spécifiait que les récépissés délivrés par les principaux comptables du Trésor ne seraient libératoires à l'égard du Trésor que s'ils étaient visés au contrôle, et ce contrôle était opéré dans les départements par les préfets et les sous-préfets. Cette loi a été abrogée par l'article 11 de la loi de finances du 24 décembre 1896, qui a prescrit d'autres formalités pour sauvegarder les droits de l'État.

Citons encore la loi du 26 juillet 1891, complétant le décret du 26 pluviôse an II sur le privilège attribué aux ouvriers et fournisseurs de matériaux sur les fonds dus aux entrepreneurs de travaux public; la loi du 28 avril 1893 sur les cautionnements des trésoriers généraux, celle du 27 février 1884 sur ceux des percepteurs et des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance; du 29 décembre 1895 qui autorise le conservateur des hypothèques à substituer des immeubles aux rentes sur l'État affectées à leurs cautionnements; du 28 avril 1893 qui réduit à 2 et demi p. 100 pour la portion excédant 200,000 fr. le taux des cautionnements des trésoriers généraux dont les émoluments annuels dépassent 25,000 fr.; du 29 juin 1897 qui autorise les percepteurs et receveurs municipaux justiciables de la Cour des comptes ou

des conseils de préfecture à réclamer, en cas de cessation de leurs fonctions, le remboursement des deux premiers tiers de leurs cautionnements.

Un décret antérieur du 27 août 1885 avait admis en pareil cas le receveur municipal de la ville de Paris à obtenir le remboursement de la moitié de son cautionnement.

Il convient de rappeler également la loi du 16 juillet 1882 qui a réduit de huit à cinq ans la durée de la prescription des sommes déposées dans les bureaux de poste et celle du 16 avril 1895 (art. 43) portant que les sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations seront acquises à l'État, s'il s'est écoulé un délai de trente ans sans que le compte ait donné lieu à aucune opération; celle du 12 janvier 1895 sur la saisissabilité des salaires des ouvriers et des traitements inférieurs à 2,000 fr., attendu que ses dispositions s'appliquent aux ouvriers ainsi qu'aux agents et préposés de l'État.

Enfin, entre temps, était intervenue la loi du 29 juillet 1881 qui a dispensé les journaux de fournir des cautionnements, de sorte que les questions relatives à la saisie de ces gages n'ont plus qu'un intérêt historique.

2° *Jurisprudence :*

L'application du principe de l'insaisissabilité des rentes sur l'État a donné lieu à de nombreuses décisions judiciaires; en dernier lieu les tribunaux tendent à restreindre ce privilège. Ils admettent que des créanciers peuvent se faire attribuer les rentes possédées par leurs débiteurs, toutes les fois que cette attribution ne nécessite pas une opposition aux mains du Trésor; mais l'administration des finances continue à se refuser à procéder à un transfert au profit et sur la de-

mande d'un créancier: elle exige, conformément à une disposition formelle de la loi, la signature du titulaire.

Autrefois, le Ministre des finances poursuivait par voie de contrainte les recouvrements de tous les débets constatés au profit du Trésor; il résulte de nombreux arrêts du Conseil d'État que ce mode de procéder n'est applicable qu'à l'égard des entrepreneurs, des comptables et des rétentionnaires de deniers publics.

De nombreux arrêts ont modifié sur quantité d'autres points la jurisprudence touchant l'interprétation des lois qui concernent le Trésor.

Nous nous bornerons à indiquer ceux qui sont relatifs à la péremption des oppositions (9 août 1892); aux paiements à faire par l'État aux cessionnaires de ses créanciers (17 février 1896); aux droits respectifs du Trésor et du défenseur sur l'actif du condamné en matière criminelle ou correctionnelle (18 mai 1887); au privilège du Trésor pour le recouvrement de l'impôt direct (21 mai 1883); au privilège de la Douane (10 juillet 1885 et 11 janvier 1888).

Citons encore les arrêts rendus par le Conseil d'État en matière de déchéances et ceux du Tribunal des conflits, de la Cour de cassation et du Conseil d'État sur la responsabilité encourue par l'État comme garant des dommages causés par ses agents ou résultant de l'exécution des travaux publics.

Ce volume contient donc la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse, telle qu'elle se présente, à la date exacte où il est publié.

G. PALLAIN.

23 mai 1898.

PRÉFACE DE L'ÉDITION DE 1880

En 1846, M. Dumesnil, avocat au Conseil d'État et à la Cour de Cassation, avait publié un *Traité de la législation du Trésor public en matière contentieuse,* le seul qui existât alors sur la matière.

Pendant de longues années, cet ouvrage, dont la première et unique édition est aujourd'hui complètement épuisée, a singulièrement facilité la tâche des agents du Trésor, en leur présentant, exposées sous une forme simple et pratique, toutes les questions qui se rattachent au contentieux de l'administration des finances.

On savait que M. Dumesnil avait obtenu de M. Lacave-Laplagne, alors ministre des finances, l'autorisation de consulter les archives du service du contentieux, dirigé à cette époque par un savant spécialiste en ces matières, le conseiller d'État baron Delaire.

Depuis la publication de M. Dumesnil, il s'est écoulé plus de trente-cinq ans; c'est assez dire qu'une revision minutieuse et une véritable refonte de l'œuvre primitive étaient devenues nécessaires, en présence du nombre considérable des lois, règlements, décisions intervenus durant cette longue période.

Notre législation du Trésor public en matière contentieuse remonte pour la plus grande partie aux grandes assemblées de la Révolution. A l'époque où

l'action du gouvernement résidait tout entière dans les corps délibérants, on ne distinguait pas toujours entre les actes qui, de leur nature, sont inhérents à la puissance législative, et ceux qui relèvent de l'action journalière de l'administration.

C'est ainsi qu'il est arrivé plusieurs fois que des dispositions réglementaires se sont trouvées contenues dans les lois elles-mêmes : les comités de la Convention, le Directoire, les chefs du Pouvoir pendant la période consulaire ont souvent rapporté des lois entières par de simples décrets ou arrêtés ; il est même intervenu un certain nombre de décrets qui n'ont point reçu de publication officielle. On les trouve, soit dans le *Moniteur,* soit dans les ouvrages administratifs, soit dans les collections de circulaires ministérielles. C'est là une remarque qui n'est pas inutile pour l'intelligence de certaines parties de la législation spéciale qui régit le Trésor.

Quoi qu'il en soit, une expérience longue et probante a démontré les avantages de cette législation, si complète et si efficace, qu'elle a suffi à résoudre tous les cas imprévus suscités par les événements de 1870.

C'est grâce à elle qu'il a pu être procédé avec la plus exacte régularité à la liquidation de l'énorme dette, tant extérieure qu'intérieure, qu'avaient imposée à la France les malheurs de la dernière guerre.

Il est désormais établi que dans notre pays les intérêts du Trésor public, qui sont, en définitive, ceux de tous les citoyens, ont été et demeurent efficacement garantis par les lois et règlements institués pour les défendre.

On est heureux de pouvoir ajouter que les fonctionnaires et agents de l'administration des finances, in-

vestis du droit d'appliquer et de faire respecter les lois et les règlements, s'acquittent avec une rare intelligence et une rigoureuse persévérance de leur difficile et délicate mission, qui tend d'ailleurs à se simplifier dans un pays où chacun comprend de plus en plus que le premier devoir d'un citoyen est de contribuer pour sa part aux dépenses nécessitées par les grands services d'utilité nationale.

On n'en a pas moins le devoir d'attester la connaissance profonde qu'ont les agents des finances, non seulement de la législation spéciale du Trésor, mais encore des grands principes de notre droit public et de nos lois civiles, aussi bien que de la jurisprudence judiciaire et administrative qui, dans leur ensemble, servent de base à toutes nos lois financières.

Sans le concours zélé que m'ont prêté, pour la recherche et le dépouillement des nombreux documents des archives administratives, mes collaborateurs de la direction du contentieux, autorisés à le faire, de la manière la plus bienveillante, par M. le Ministre des finances, il m'aurait été bien difficile de recueillir, sans en omettre plusieurs, toutes les décisions intervenues en si grand nombre depuis 1846.

Le public sera sûr désormais d'avoir dans ce *Traité* un exposé complet de la doctrine et de la jurisprudence qui régissent la législation spéciale du Trésor public en matière contentieuse.

G. PALLAIN.

Paris, 26 octobre 1880.

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

PRÉFACE DE LA TROISIÈME ÉDITION V

PRÉFACE DE L'ÉDITION DE 1880. IX

CHAPITRE Ier. — Organisation du Ministère des finances. — Attributions du ministre considéré comme défenseur-né des droits et actions du Trésor (nos 1 à 13). 1

§ Ier. — Actions judiciaires (nos 14 à 43) 10

§ II. — Instances administratives (nos 44 à 58). 44

CHAPITRE II. — Des saisies-arrêts ou oppositions entre les mains des receveurs, payeurs et administrateurs de caisses ou de deniers publics (nos 59 à 84) 57

CHAPITRE III. — De l'insaisissabilité des sommes appartenant à l'État, et de celles par lui dues qui sont affectées à des services publics (nos 85 à 118) 85

CHAPITRE IV. — De l'insaisissabilité des rentes sur l'État (no 119) . 114

§ Ier. — Principe général de l'insaisissabilité des rentes (nos 119 à 127) 114

§ II. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du Trésor (no 128) 129

§ III. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies par les particuliers (nos 129 à 132) 130

§ IV. — Forme des oppositions (nos 133 à 136) 133

CHAPITRE V. — Des cautionnements (Sommaire, nos 137 à 139) . . 140

Première section. — Cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables des deniers publics (nos 140 à 154). 147

§ Ier. — Création de ces cautionnements. — Fixation de leur quotité actuelle 147

Nomenclature des fonctionnaires assujettis au cautionnement. — Lois, ordonnances, décrets, arrêtés et règlements

Pages.

qui ont fixé le cautionnement, nature du cautionnement (n° 153) 158

§ II. — Versement au Trésor des cautionnements en numéraire, et inscription de ceux en rentes sur l'État; réception des cautionnements fournis en immeubles; suppléments de cautionnements à fournir par suite de mutations d'emploi ou de condamnations; cautionnements affectés à plusieurs gestions successives (nos 155 à 169) 166

§ III. — Taux de l'intérêt payé par le Trésor aux titulaires de cautionnement (nos 170 à 171). 181

§ IV. — Privilège de premier ordre sur les fonds et sur les intérêts des cautionnements pour créances résultant d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions (nos 172 à 188) 184

§ V. — Privilège de second ordre en faveur des bailleurs de fonds de cautionnements (nos 189 à 200) 211

§ VI. — Actions des créanciers ordinaires sur le cautionnement; saisies-arrêts et oppositions (nos 201 à 209). . . . 224

§ VII. — Remboursement des cautionnements en numéraire des officiers ministériels et des comptables; — Affranchissement des inscriptions de rentes sur l'État données en cautionnement; — Libération des immeubles affectés aux cautionnements des comptables; — Consignation des cautionnements non remboursés (nos 210 à 214) 233

§ VIII. — Compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements (nos 215 à 219). 242

Section II. — Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique (nos 219 à 230) 246

Section III. — Cautionnements exigés en cas de perte de valeurs du Trésor (n° 231). 252

Section IV. — Cautionnements des journaux ou écrits périodiques (nos 232 à 242) 259

Chapitre VI. — Des droits du Trésor public sur les biens des comptables (nos 243 à 284) 269

Chapitre VII. — Des contraintes décernées contre les comptables et autres débiteurs du Trésor (nos 285 à 299) 312

Chapitre VIII. — Privilège du Trésor public pour le recouvrement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police (nos 300 à 322). 331

Chapitre IX. — Privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes (nos 323 à 332). 348

Pages.

CHAPITRE X. — Privilèges du Trésor public pour le recouvrement : 1° des contributions indirectes ; 2° des droits de douane ; 3° des droits de mutation après décès ; 4° des droits de timbre 362

§ Ier. — Contributions indirectes (nos 333 à 339) 363

§ II. — Droits de douane (nos 340 à 347) 367

§ III. — Droits de mutation après décès (nos 348 à 353). . . 374

§ IV. — Droits de timbre (n° 354) 379

CHAPITRE XI. — Des engagements du Trésor public qui résultent de récépissés de versements et d'autres titres (nos 355 à 368) 381

CHAPITRE XII. — De la responsabilité de l'État, considéré comme civilement garant des dommages causés par le fait, la négligence et l'imprudence de ses agents dans l'accomplissement de leurs fonctions (nos 369 à 385) 401

CHAPITRE XIII. — Des déchéances et prescriptions établies à l'effet de libérer le Trésor public (nos 386 à 432) 422

Table alphabétique et analytique. 507

TRAITÉ

DE LA LÉGISLATION SPÉCIALE

DU TRÉSOR PUBLIC

EN MATIÈRE CONTENTIEUSE

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DU MINISTÈRE DES FINANCES. — ATTRIBUTIONS DU MINISTRE CONSIDÉRÉ COMME DÉFENSEUR-NÉ DES DROITS ET ACTIONS DU TRÉSOR. — § I. ACTIONS JUDICIAIRES. — § II. INSTANCES ADMINISTRATIVES.

SOMMAIRE

1. — Importance de l'administration des finances.
2. — Création d'un ministre des contributions et revenus publics par la loi des 25-27 avril 1791 ; — Ses attributions.
3. — Établissement d'une trésorerie nationale, administrée par six commissaires.
4. — Modifications apportées par des lois postérieures au régime établi en 1791.
5. — Création d'un ministre du Trésor public, par l'arrêté du gouvernement du 5 vendémiaire an X, et séparation de l'administration des finances en deux ministères.
6. — Attributions du ministre des finances.
7. — Attributions du ministre du Trésor.
8. — Ce système maintenu pendant toute la durée de l'Empire.
9. — A la seconde Restauration, suppression définitive du ministre du Trésor, et réunion de ses attributions au ministère des finances.
10. — Le contrôle annuel des Chambres a amené de notables changements dans les règles de la comptabilité publique.
11. — Ordonnance du 31 mai 1838, portant règlement général sur cette comptabilité, et décret du 31 mai 1862.
12. — Organisation actuelle du ministère des finances.
13. — Objet de l'ouvrage.

§ Ier. — Actions judiciaires du Trésor public.

14. — Fonctions de l'agent judiciaire du Trésor. — Texte du décret des 27-31 août 1791.

15. — L'agent judiciaire ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre.
16. — Exception en ce qui concerne les actes conservatoires.
17. — Avis écrit des jurisconsultes, désignés par le ministre, que l'agent judiciaire est obligé de prendre dans certains cas.
18. — Le ministre a-t-il le droit de se désister d'une instance, de se démettre d'un appel, de renoncer à l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts ?
19. — Le ministre peut consentir à la cession de biens volontaire ou judiciaire.
20. — Le ministre peut-il transiger sans l'approbation du pouvoir législatif?
21. — Le ministre ne peut autoriser l'agent judiciaire à renoncer à la prescription acquise, ni relever les créanciers de l'État des déchéances encourues.
22. — Nécessité du *visa* des assignations et notifications faites à l'agent du Trésor public.
23. — Le visa n'est établi que dans l'intérêt du Trésor; — Jurisprudence.
24. — Il est donné sans frais.
25. — Il peut être apposé un autre jour que celui où l'exploit est remis.
26. — Les instances judiciaires dans lesquelles le Trésor est engagé sont dispensées du préliminaire de conciliation.
27. — Mais les causes qui intéressent le Trésor doivent toujours être communiquées au ministère public, lequel doit donner ses conclusions.
28. — Avoué commissionné près chaque cour d'appel et près chacun des tribunaux civils de première instance pour assurer la défense des droits du Trésor.
29. — Règlement des frais faits pour le Trésor.
30. — Décret des 16-19 juillet 1793 sur l'exécution des jugements et arrêts qui condamnent le Trésor à payer, lorsque ces jugements sont attaqués par la voie de cassation ; — Caution exigée des parties.
31. — Cette disposition est applicable aux caisses des diverses administrations de l'État. — Législation spéciale des douanes.
32. — Loi du 11 fructidor an V, relative à l'exécution provisoire des jugements rendus sur les instances dans lesquelles l'agent du Trésor aura été partie.
33. — Cette loi ne peut être invoquée par aucune autre administration publique.
34. — *Quid* si, dans une instance à laquelle l'agent du Trésor n'aurait pas été partie, un jugement condamnait le Trésor à vider ses mains, et ordonnait l'exécution provisoire, nonobstant appel et sans caution ?
35. — Loi du 21 février 1827, qui dispense le Trésor d'offrir et de donner caution lorsque, dans le cas prévu par les articles 2185, Code civil, et 832, Code de procédure, la mise aux enchères est requise au nom de l'État.
36. — Objections faites pendant la discussion de la loi. Inconvénients qui peuvent résulter de son exécution.
37. — Le Trésor peut ne donner aucune suite à la surenchère ; — Comme aussi, dans certains cas, il peut se faire subroger à la poursuite qui serait abandonnée par le créancier surenchérisseur.
38. — Les règles du droit commun, en ce qui concerne les appels, la tierce opposition, la requête civile, la prise à partie, le pourvoi en cassation, sont applicables au Trésor public.

39. — Seulement il est dispensé de la consignation d'amende en cas de pourvoi; — Mais il doit être condamné, s'il succombe, à l'indemnité envers le défendeur.
40. — Arrêté du ministre, en date du 14 décembre 1826, réglant le contrôle des opérations de l'agence judiciaire du Trésor et décret du 18 décembre 1869.
41. — Décret du 5 août 1882 modifiant celui du 18 décembre 1869.
42. — Commentaire sur ce décret.
43. — Remise gracieuse des débets, article 13 de la loi du 29 juin 1852.

§ II. — Instances administratives.

44. — Le ministre des finances agit seul, directement et sans l'intermédiaire de l'agent judiciaire, dans les matières du contentieux administratif qui rentrent dans ses attributions. Il a seul le droit de statuer par voie de décision contentieuse susceptible de recours au Conseil d'État. — Les sous-secrétaires d'État, n'étant pas soumis aux règles de la responsabilité ministérielle, ne partagent pas avec les ministres le droit de décision et la juridiction contentieuse, à moins de délégation spéciale.
45. — Quelles sont, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, les attributions du ministre des finances en matière contentieuse ?
46. — Le ministre n'a pas toujours le droit de réformer les décisions contentieuses des autorités hiérarchiquement inférieures.
47. — Mais le ministre peut se pourvoir au Conseil d'État si les délais ne sont pas expirés.
48. — Dans tous les cas il a le droit de se pourvoir dans l'intérêt de la loi.
49. — La loi du 16 septembre 1807 l'investit du même droit en ce qui concerne les arrêts de la Cour des comptes.
50. — Les décisions du ministre ne peuvent être attaquées que devant le Conseil d'État.
51. — Tierce opposition ouverte aux parties lésées.
52. — La requête civile n'est pas admise contre les décisions ministérielles.
53. — Le ministre pourrait-il se pourvoir au Conseil d'État contre une décision qu'il aurait lui-même rendue ?
54. — Délai du pourvoi.
55. — Formes de procéder devant le Conseil d'État.
56. — Jurisprudence en ce qui concerne la condamnation aux dépens. — Décret du 2 novembre 1864.
57. — Le ministre n'a pas le droit d'élever directement le conflit d'attributions.
58. — Arrêté du Gouvernement du 5 brumaire an X, relatif aux pièces fausses ou altérées qui sont produites au Trésor à fin de liquidation ou de paiement.

1. — L'administration des finances de l'État, qui comprend la perception des revenus, le paiement des dépenses et le maniement des deniers publics, a toujours été considérée chez tous les peuples comme un des attributs les plus essentiels du Gouvernement; aussi depuis

longtemps en France le pouvoir royal s'était mis en possession de régler souverainement tout ce qui concernait cette importante branche de l'administration publique.

Il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage de retracer ici les diverses modifications qu'a subies l'administration des finances; bornons-nous à dire qu'avant 1789, les règlements sur cette matière, laissés à la direction et au souverain arbitre de la volonté royale et de ses agents immédiats, témoignent trop souvent des exigences des hommes alors au pouvoir et des abus qu'entraîne toujours à sa suite un pouvoir arbitraire. A l'exception de quelques édits et ordonnances, fruits de la sagesse et de l'intégrité de Sully et de Colbert, actes trop souvent mis en oubli ou violés avec impunité par leurs successeurs, les règlements financiers n'offrent qu'une suite de mesures adoptées le plus souvent en vue de satisfaire aux nécessités des temps, mais sans offrir aux contribuables aucune des garanties que nos lois actuelles leur assurent.

2. — L'Assemblée constituante, pour mettre un terme à ces abus, adopta la loi des 25-27 avril 1791, sur la division de l'administration publique entre les ministres; cette loi fixait à six le nombre des départements ministériels, déterminait les attributions de chacun d'eux, et réservait au pouvoir législatif le droit de régler ces matières.

Cette loi créa un ministre des *contributions et revenus publics*.

Voici en quels termes l'article 9 déterminait ses attributions.

Ce ministre était chargé :

1° Du maintien et de l'exécution des lois touchant l'assiette des contributions directes et leur répartition, touchant le recouvrement, dans le rapport des contribuables avec les percepteurs et dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district, touchant la nomination et le cautionnement des percepteurs et du receveur de chaque district;

2° De la surveillance, tant de la répartition que du recouvrement et de l'application des sommes dont la levée

avait été autorisée par la législature, pour les dépenses qui étaient et seraient à la charge des départements;

3° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la perception de ces contributions;

4° De l'exécution des lois et de l'inspection, relativement aux monnaies et à tous les établissements, baux, régies ou entreprises, qui rendraient une somme quelconque au Trésor public;

5° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la conservation et l'administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au Trésor public;

6° Sur la réquisition des commissaires de la trésorerie, il devait donner aux corps administratifs les ordres nécessaires pour assurer l'exactitude du service des receveurs;

7° Enfin il devait rendre compte au Corps législatif, au commencement de chaque année, et toutes les fois qu'il serait nécessaire, des obstacles qu'aurait pu éprouver la perception des contributions et revenus publics.

3. — La même loi séparait le Trésor public du ministère des contributions et revenus : elle avait créé une *trésorerie nationale,* administrée par six commissaires indépendants des ministres et du roi lui-même, mais soumis à la surveillance de l'Assemblée nationale et aux ordres de son comité des finances.

4. — Les lois des 12 germinal an II et 10 vendémiaire an IV et l'arrêté du 1er pluviôse an VIII apportèrent des modifications importantes à l'organisation établie par la loi de 1791.

5. — L'arrêté du Gouvernement du 5 vendémiaire an X, en créant un *ministre du Trésor public,* sépara l'administration des finances en deux départements.

6. — 1° Celui du ministre des finances comprenait l'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes et sur la perception des contributions indirectes, la proposition aux places de receveurs généraux et particuliers, le règlement des

soumissions des receveurs généraux ; l'administration de la caisse d'amortissement et de garantie, des douanes, des postes aux lettres et aux chevaux, de la loterie, des monnaies, des forêts, de l'enregistrement, des domaines publics, soit pour la conservation, soit pour la vente ; la régie des droits réunis, les octrois, la taxe d'entretien des routes, les établissements, baux, régies et autres taxes qui donnent un produit au Trésor ; l'expédition des ordonnances pour le paiement des pensions civiles, la formation du budget général des recettes et des dépenses de chaque année.

7. — 2° Le département du ministre du Trésor avait dans ses attributions :

L'exécution des lois et arrêtés ayant pour objet d'assurer les recettes du Trésor et de régler les dépenses publiques ; la distribution des fonds à mettre à la disposition des divers ministres et l'autorisation de paiement de leurs ordonnances délivrées dans les formes constitutionnelles, la tenue et les mutations du grand-livre de la dette publique et du registre des pensions, les instructions réglant la comptabilité des receveurs généraux et particuliers et des payeurs ; la surveillance et le contrôle du versement des fonds et revenus publics de toute nature dans la caisse du Trésor à Paris, ou dans les caisses extérieures, les négociations exigées par le service, le mouvement des fonds, les poursuites pour les recouvrements des débets des comptables et autres débiteurs, les établissements de banque autorisés par la loi.

Comme on le voit, les deux ministères avaient entre eux de fréquents rapports, et devaient exercer sur leurs opérations respectives un contrôle et une surveillance réciproques.

8. — Ce système se maintint pendant toute la durée de l'Empire. M. Mollien, dans ses Mémoires, le critique avec raison, car le ministre du Trésor avait l'action sans la prévoyance, et le ministre des finances avait la prévoyance sans l'action. Aussi une mésintelligence continuelle ne cessait-elle de régner entre les deux ministres qui se partageaient l'administration des finances.

9. — Mais en 1816, à la seconde Restauration, sur la proposition du baron Louis, un seul ministre, sous le titre de ministre des finances, « fut chargé de réunir les différentes parties de l'administration financière, de les rattacher à sa direction personnelle, et de répondre devant le pays de tous les actes relatifs au maniement des deniers publics. Le service du Trésor et celui des contributions directes se rangèrent immédiatement sous ses ordres ; les revenus indirects restèrent confiés à des corps administratifs qui devaient désormais devenir les agents d'un même chef et lui offrir les moyens de remplir les nouveaux devoirs de publicité et de responsabilité qui lui étaient imposés par un mandat, dont l'accomplissement avait tous les intérêts du pays pour contradicteurs et pour juges[1]. »

10. — Le contrôle en matière de finances suit le développement du régime parlementaire et le progrès des libertés publiques. Les Chambres, par leur contrôle annuel sur les dépenses faites et sur les dépenses à inscrire par prévision au budget de l'État, provoquent des modifications profondes dans les règles antérieurement suivies pour la comptabilité des recettes et des dépenses, et font prévaloir insensiblement les vrais principes sur cette importante partie de notre droit public.

11. — Depuis la révolution de 1830, les justifications exigées par les Chambres sont devenues encore plus sévères ; mais comme les lois, ordonnances et règlements sur la comptabilité publique étaient dispersés dans un grand nombre de documents et actes législatifs, et ne présentaient aucun ordre ni aucune suite, il devenait nécessaire de les réunir et de les classer dans un règlement général destiné à présenter, suivant un ordre méthodique, la série des divers articles extraits de tous les actes antérieurs, qui avaient déterminé successivement les règles et les formes prescrites aux administrateurs et aux comptables, pour la recette et l'emploi des deniers de l'État.

---

1. Rapport au Roi sur l'administration de finances, par M. le comte de Chabrol. Paris, Imprimerie royale, in-4°, 1830. — On peut suivre dans ce document remarquable toutes les améliorations introduites, depuis l'an VIII jusqu'en 1829, dans l'administration des finances.

C'est dans ce but que fut rendue, sur le rapport du ministre des finances (M. Lacave-Laplagne) et de l'avis du conseil des ministres, l'ordonnance du 31 mai 1838.

Les opérations toujours plus étendues et plus variées de la comptabilité publique firent modifier et remplacer cette ordonnance par le décret du 31 mai 1862.

Ce décret contient, dans ses 883 articles, toutes les dispositions législatives et réglementaires applicables aux diverses comptabilités qui ont pour objet les recettes et les dépenses de l'État, celles des départements et des communes.

Ce décret lui-même n'étant plus en harmonie complète avec la législation financière existante, avec les dispositions tutélaires et libérales des lois nouvelles, le ministre des finances avait chargé, en 1880, une commission supérieure composée de tous les chefs de services compétents des différents ministères, et présidée par l'éminent directeur général de la comptabilité publique, M. de Roussy, de préparer un nouveau règlement général.

Cette commission supérieure s'était donné pour mission de former une sorte de code de la comptabilité publique, fixant d'une manière définitive les principes, les règlements et le mode d'exécution des comptabilités de l'État, des départements et des communes. Des circonstances diverses ont interrompu ses travaux et ne lui ont pas permis d'achever l'œuvre qu'elle avait entreprise.

12. — Nous avons dit que la loi des 25-27 avril 1791 avait réservé au pouvoir législatif le droit de régler le nombre des départements ministériels et de déterminer les attributions de chacun d'eux.

L'article 2 déclare qu'il appartient au pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des départements du ministère.

Mais on peut considérer cette disposition comme tombée en désuétude : car, à partir de l'an VII, on voit tous les gouvernements qui se sont succédé en France, se mettre et se maintenir en possession du droit de déterminer le nombre des agents immédiats du pouvoir exécutif, et de fixer leurs attributions respectives.

Actuellement, l'administration centrale du ministère des finances est régie par un décret du 12 août 1896, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, et destiné à remplacer celui du 19 janvier 1885, qui avait d'ailleurs subi de nombreuses modifications.

Aux termes de ce décret, l'administration centrale comprend, outre le cabinet du ministre et le service de l'inspection générale, huit directions ou services, qui sont :

La direction du personnel et du matériel ;

La direction du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement ;

La direction du mouvement général des fonds ;

La direction générale de la comptabilité publique ;

La direction de la dette inscrite ;

Le service du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor ;

La caisse centrale du Trésor public ;

Le contrôle central du Trésor public.

Le ministère des finances comprend, en outre, les régies ou administrations financières, dont chacune constitue une direction générale :

La direction générale des contributions directes ;

La direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre ;

La direction générale des douanes ;

La direction générale des contributions indirectes ;

La direction générale des manufactures de l'Etat.

Il faut enfin ajouter la direction des monnaies et médailles.

13. — Le but spécial de cet ouvrage étant de traiter du contentieux du Trésor et des principales matières qui s'y rattachent, nous allons exposer en quoi consistent les attributions du ministre des finances considéré comme défenseur-né des actions et droits contestés du Trésor public ; quels sont les agents que les lois et règlements ont placés sous ses ordres pour atteindre ce but, et quelles sont les modifications que les lois, ordonnances et règlements ont apportées au droit commun quant à la défense des droits du Trésor, à la procédure à suivre,

tant devant les tribunaux que devant l'autorité administrative, et à l'exécution des jugements, arrêts et décisions contentieuses dans lesquelles il se trouve intéressé.

§ 1er. — Actions judiciaires du Trésor public.

14. — A peine la loi des 25-27 avril 1791 avait-elle déterminé les attributions des divers départements ministériels et fixé, en particulier, celles du ministre des contributions et revenus publics, qu'un décret des 27-31 août de la même année déterminait les fonctions de l'*agent judiciaire* du Trésor public.

Cet agent auxiliaire du ministre des finances avait été créé par une loi du 15 août 1790, qui l'autorisait à poursuivre, à sa requête et sous sa seule signature, devant tous juges et tribunaux, le recouvrement des créances actives du Trésor public et les comptables en débet.

L'agent judiciaire devait remplacer le contrôleur des restes et le contrôleur des bons d'État, fonctionnaires supprimés par le décret du 21 juillet 1790, et qui étaient chargés, avant 1790, de la poursuite de tous les débets des comptables et de la répétition de toutes les sommes dues à l'Etat, par tous ses débiteurs.

La défense ou la poursuite des droits du Trésor demandant une suite non interrompue, soit d'actes conservatoires, soit d'actes de procédure et d'exécution, que le ministre ne peut pas toujours diriger, l'Assemblée nationale comprit la nécessité d'investir un agent spécial, sous l'autorité du ministre des contributions et revenus publics, du pouvoir de représenter le Trésor public dans toutes ses actions actives et passives devant les tribunaux.

C'est pourquoi le décret des 27-31 août, encore aujourd'hui en vigueur dans la plupart de ses dispositions, régla les fonctions de l'agent du Trésor public ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — L'agent du Trésor public tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du Trésor public qui donnent et donneront des actions judiciaires.

« Il portera sur le second les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation.

« Art. 2. — Il remettra tous les mois aux commissaires de la trésorerie un état de situation des différentes affaires.

« Art. 3. — Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il prendra, sur le compte qu'il en rendra aux commissaires de la trésorerie, l'avis par écrit des hommes de loi qu'ils lui indiqueront. Il présentera cet avis aux commissaires, qui l'autoriseront à agir de la manière qui leur paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.

« Art. 4. — Dans les cas où, par des circonstances particulières, il y aurait lieu d'adhérer à un contrat d'union de créanciers, ou d'accorder quelques délais à un débiteur poursuivi, les commissaires de la trésorerie pourront donner à l'agent du Trésor public tous les pouvoirs nécessaires à cet effet.

« Art. 5. — S'il s'agit de transiger, l'agent du Trésor public pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie; mais la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du Corps législatif.

« Art. 6. — Les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne seront *valables* que quand il les aura visées.

« Art. 7. — Chaque année, les commissaires de la trésorerie comprendront, dans un état général, les frais de procédure qui auront été faits pendant l'année par les avoués et hommes de loi, pour la suite des affaires. Cet état, visé par les commissaires de la trésorerie, sera présenté au roi par le ministre de l'intérieur pour être ordonnancé. »

15. — La première remarque à faire sur ce décret, c'est qu'il résulte, aussi bien de son esprit que de son texte, que dans tous les cas l'agent du Trésor ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre des finances, représentant seul

aujourd'hui les anciens commissaires de la trésorerie nationale. La raison de cette règle est que le ministre seul est responsable ; or, cette responsabilité, qui s'étend à tous les actes d'administration, aussi bien qu'à ceux de politique générale, lui donne le droit de diriger la marche de toutes les affaires ressortissant aux attributions ministérielles de son département.

Le ministre seul a donc le droit de décider si l'agent du Trésor devra intenter une action, ou défendre à celles formées contre le Trésor public.

16. — Toutefois, ce droit du ministre ne fait pas obstacle à ce que, en cas d'urgence, l'agent judiciaire exerce, sans autorisation spéciale, tous actes conservatoires, interrompe toute prescription, déchéance et péremption, et assure, par tous les moyens de droit, la conservation et le libre exercice des droits du Trésor. Les actes conservatoires ne sont que des mesures de précaution ; ils n'engagent et ne préjugent pas le fond même des questions ; ils ont uniquement pour objet de mettre à couvert les droits de l'État : l'agent judiciaire a donc le droit de les faire sans en référer préalablement au ministre ; car si ce dernier, après mûr examen, ne croit pas devoir donner suite à ces actes, l'affaire n'ira pas plus loin ; mais, au moins, les intérêts de l'État auront été sauvegardés, et souvent mis à l'abri d'un tort irréparable.

17. — L'article 3 du décret oblige l'agent judiciaire à prendre l'avis écrit des hommes de loi indiqués par le ministre, dans toutes les affaires qui paraîtraient susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction. Cet avis a pour but d'éclairer le ministre et de lui fournir les moyens d'autoriser l'agent du Trésor à agir de la manière la plus convenable aux intérêts de l'État : les hommes de loi dont parle cet article se composent des avocats et avoués du Trésor public, qui forment un conseil judiciaire qui est consulté toutes les fois que le ministre le juge convenable.

18. — Résulte-t-il de cet article 3 que, sur l'avis des conseils du Trésor, le ministre ait le droit de se désister d'une instance, de se démettre d'un appel, de renoncer à

l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts? L'affirmative ne nous paraît nullement douteuse. Les termes de l'article démontrent, en effet, que l'intention du législateur de 1791 a été d'investir le ministre responsable des pouvoirs les plus étendus, pour agir, avant et pendant les instances, *de la manière qui lui paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.* C'est là une autorisation aussi large que possible, et qui s'explique par la responsabilité publique, qui doit toujours atteindre, en définitive, tous les actes ministériels. D'ailleurs, donner au ministre le droit d'intenter une action en justice, et ne pas lui donner le droit de s'en désister plus tard, ou d'adhérer à un jugement, c'eût été exposer l'État à des pertes certaines et aux inconvénients les plus graves. La loi a présumé, avec raison, que le ministre n'userait pas légèrement des pouvoirs qu'elle lui accordait : elle a voulu qu'il s'entourât de lumières, et qu'il prît l'avis d'hommes spéciaux, dont le talent et la probité offrent toutes les garanties désirables. Sans doute, le ministre peut n'être pas d'accord avec les conseils du Trésor, et adopter une décision qui soit en opposition directe avec l'avis de jurisconsultes ; mais, dans ce cas, le contrôle des grands pouvoirs de l'État doit rassurer sur l'usage ainsi fait de l'autorité ministérielle, et la responsabilité qui pèse sur de tels actes est la garantie la plus sûre de l'emploi de cette autorité dans le véritable intérêt de l'État.

L'opinion que nous soutenons a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil d'État, pour les affaires qui intéressent le domaine. En effet, un avis de plusieurs comités de ce conseil, réuni à la demande spéciale du ministre des finances, a décidé, le 14 août 1832, sur le rapport de M. Vivien, conseiller d'État : « Que, dans l'état de la législation, le ministre des finances a le droit de se désister des instances introduites devant les tribunaux, dans toutes les affaires qui intéressent le domaine de l'État, lorsque ce désistement lui paraît dicté par les intérêts du domaine. »

Cette solution est évidemment applicable aux instances qui concernent spécialement le Trésor public.

longtemps en France le pouvoir royal s'était mis en possession de régler souverainement tout ce qui concernait cette importante branche de l'administration publique.

Il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage de retracer ici les diverses modifications qu'a subies l'administration des finances; bornons-nous à dire qu'avant 1789, les règlements sur cette matière, laissés à la direction et au souverain arbitre de la volonté royale et de ses agents immédiats, témoignent trop souvent des exigences des hommes alors au pouvoir et des abus qu'entraîne toujours à sa suite un pouvoir arbitraire. A l'exception de quelques édits et ordonnances, fruits de la sagesse et de l'intégrité de Sully et de Colbert, actes trop souvent mis en oubli ou violés avec impunité par leurs successeurs, les règlements financiers n'offrent qu'une suite de mesures adoptées le plus souvent en vue de satisfaire aux nécessités des temps, mais sans offrir aux contribuables aucune des garanties que nos lois actuelles leur assurent.

2. — L'Assemblée constituante, pour mettre un terme à ces abus, adopta la loi des 25-27 avril 1791, sur la division de l'administration publique entre les ministres; cette loi fixait à six le nombre des départements ministériels, déterminait les attributions de chacun d'eux, et réservait au pouvoir législatif le droit de régler ces matières.

Cette loi créa un ministre des *contributions et revenus publics*.

Voici en quels termes l'article 9 déterminait ses attributions.

Ce ministre était chargé :

1° Du maintien et de l'exécution des lois touchant l'assiette des contributions directes et leur répartition, touchant le recouvrement, dans le rapport des contribuables avec les percepteurs et dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district, touchant la nomination et le cautionnement des percepteurs et du receveur de chaque district;

2° De la surveillance, tant de la répartition que du recouvrement et de l'application des sommes dont la levée

avait été autorisée par la législature, pour les dépenses qui étaient et seraient à la charge des départements;

3° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la perception de ces contributions;

4° De l'exécution des lois et de l'inspection, relativement aux monnaies et à tous les établissements, baux, régies ou entreprises, qui rendraient une somme quelconque au Trésor public;

5° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la conservation et l'administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au Trésor public;

6° Sur la réquisition des commissaires de la trésorerie, il devait donner aux corps administratifs les ordres nécessaires pour assurer l'exactitude du service des receveurs;

7° Enfin il devait rendre compte au Corps législatif, au commencement de chaque année, et toutes les fois qu'il serait nécessaire, des obstacles qu'aurait pu éprouver la perception des contributions et revenus publics.

3. — La même loi séparait le Trésor public du ministère des contributions et revenus : elle avait créé une *trésorerie nationale,* administrée par six commissaires indépendants des ministres et du roi lui-même, mais soumis à la surveillance de l'Assemblée nationale et aux ordres de son comité des finances.

4. — Les lois des 12 germinal an II et 10 vendémiaire an IV et l'arrêté du 1er pluviôse an VIII apportèrent des modifications importantes à l'organisation établie par la loi de 1791.

5. — L'arrêté du Gouvernement du 5 vendémiaire an X, en créant un *ministre du Trésor public,* sépara l'administration des finances en deux départements.

6. — 1° Celui du ministre des finances comprenait l'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes et sur la perception des contributions indirectes, la proposition aux places de receveurs généraux et particuliers, le règlement des

soumissions des receveurs généraux ; l'administration de la caisse d'amortissement et de garantie, des douanes, des postes aux lettres et aux chevaux, de la loterie, des monnaies, des forêts, de l'enregistrement, des domaines publics, soit pour la conservation, soit pour la vente ; la régie des droits réunis, les octrois, la taxe d'entretien des routes, les établissements, baux, régies et autres taxes qui donnent un produit au Trésor ; l'expédition des ordonnances pour le paiement des pensions civiles, la formation du budget général des recettes et des dépenses de chaque année.

7. — 2° Le département du ministre du Trésor avait dans ses attributions :

L'exécution des lois et arrêtés ayant pour objet d'assurer les recettes du Trésor et de régler les dépenses publiques ; la distribution des fonds à mettre à la disposition des divers ministres et l'autorisation de paiement de leurs ordonnances délivrées dans les formes constitutionnelles, la tenue et les mutations du grand-livre de la dette publique et du registre des pensions, les instructions réglant la comptabilité des receveurs généraux et particuliers et des payeurs ; la surveillance et le contrôle du versement des fonds et revenus publics de toute nature dans la caisse du Trésor à Paris, ou dans les caisses extérieures, les négociations exigées par le service, le mouvement des fonds, les poursuites pour les recouvrements des débets des comptables et autres débiteurs, les établissements de banque autorisés par la loi.

Comme on le voit, les deux ministères avaient entre eux de fréquents rapports, et devaient exercer sur leurs opérations respectives un contrôle et une surveillance réciproques.

8. — Ce système se maintint pendant toute la durée de l'Empire. M. Mollien, dans ses Mémoires, le critique avec raison, car le ministre du Trésor avait l'action sans la prévoyance, et le ministre des finances avait la prévoyance sans l'action. Aussi une mésintelligence continuelle ne cessait-elle de régner entre les deux ministres qui se partageaient l'administration des finances.

9. — Mais en 1816, à la seconde Restauration, sur la proposition du baron Louis, un seul ministre, sous le titre de ministre des finances, « fut chargé de réunir les différentes parties de l'administration financière, de les rattacher à sa direction personnelle, et de répondre devant le pays de tous les actes relatifs au maniement des deniers publics. Le service du Trésor et celui des contributions directes se rangèrent immédiatement sous ses ordres ; les revenus indirects restèrent confiés à des corps administratifs qui devaient désormais devenir les agents d'un même chef et lui offrir les moyens de remplir les nouveaux devoirs de publicité et de responsabilité qui lui étaient imposés par un mandat, dont l'accomplissement avait tous les intérêts du pays pour contradicteurs et pour juges [1]. »

10. — Le contrôle en matière de finances suit le développement du régime parlementaire et le progrès des libertés publiques. Les Chambres, par leur contrôle annuel sur les dépenses faites et sur les dépenses à inscrire par prévision au budget de l'État, provoquent des modifications profondes dans les règles antérieurement suivies pour la comptabilité des recettes et des dépenses, et font prévaloir insensiblement les vrais principes sur cette importante partie de notre droit public.

11. — Depuis la révolution de 1830, les justifications exigées par les Chambres sont devenues encore plus sévères ; mais comme les lois, ordonnances et règlements sur la comptabilité publique étaient dispersés dans un grand nombre de documents et actes législatifs, et ne présentaient aucun ordre ni aucune suite, il devenait nécessaire de les réunir et de les classer dans un règlement général destiné à présenter, suivant un ordre méthodique, la série des divers articles extraits de tous les actes antérieurs, qui avaient déterminé successivement les règles et les formes prescrites aux administrateurs et aux comptables, pour la recette et l'emploi des deniers de l'État.

---

1. Rapport au Roi sur l'administration de finances, par M. le comte de Chabrol. Paris, Imprimerie royale, in-4°, 1830. — On peut suivre dans ce document remarquable toutes les améliorations introduites, depuis l'an VIII jusqu'en 1829, dans l'administration des finances.

C'est dans ce but que fut rendue, sur le rapport du ministre des finances (M. Lacave-Laplagne) et de l'avis du conseil des ministres, l'ordonnance du 31 mai 1838.

Les opérations toujours plus étendues et plus variées de la comptabilité publique firent modifier et remplacer cette ordonnance par le décret du 31 mai 1862.

Ce décret contient, dans ses 883 articles, toutes les dispositions législatives et réglementaires applicables aux diverses comptabilités qui ont pour objet les recettes et les dépenses de l'État, celles des départements et des communes.

Ce décret lui-même n'étant plus en harmonie complète avec la législation financière existante, avec les dispositions tutélaires et libérales des lois nouvelles, le ministre des finances avait chargé, en 1880, une commission supérieure composée de tous les chefs de services compétents des différents ministères, et présidée par l'éminent directeur général de la comptabilité publique, M. de Roussy, de préparer un nouveau règlement général.

Cette commission supérieure s'était donné pour mission de former une sorte de code de la comptabilité publique, fixant d'une manière définitive les principes, les règlements et le mode d'exécution des comptabilités de l'État, des départements et des communes. Des circonstances diverses ont interrompu ses travaux et ne lui ont pas permis d'achever l'œuvre qu'elle avait entreprise.

12. — Nous avons dit que la loi des 25-27 avril 1791 avait réservé au pouvoir législatif le droit de régler le nombre des départements ministériels et de déterminer les attributions de chacun d'eux.

L'article 2 déclare qu'il appartient au pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des départements du ministère.

Mais on peut considérer cette disposition comme tombée en désuétude : car, à partir de l'an VII, on voit tous les gouvernements qui se sont succédé en France, se mettre et se maintenir en possession du droit de déterminer le nombre des agents immédiats du pouvoir exécutif, et de fixer leurs attributions respectives.

Actuellement, l'administration centrale du ministère des finances est régie par un décret du 12 août 1896, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, et destiné à remplacer celui du 19 janvier 1885, qui avait d'ailleurs subi de nombreuses modifications.

Aux termes de ce décret, l'administration centrale comprend, outre le cabinet du ministre et le service de l'inspection générale, huit directions ou services, qui sont :

La direction du personnel et du matériel ;

La direction du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement ;

La direction du mouvement général des fonds ;

La direction générale de la comptabilité publique ;

La direction de la dette inscrite ;

Le service du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor ;

La caisse centrale du Trésor public ;

Le contrôle central du Trésor public.

Le ministère des finances comprend, en outre, les régies ou administrations financières, dont chacune constitue une direction générale :

La direction générale des contributions directes ;

La direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre ;

La direction générale des douanes ;

La direction générale des contributions indirectes ;

La direction générale des manufactures de l'Etat.

Il faut enfin ajouter la direction des monnaies et médailles.

13. — Le but spécial de cet ouvrage étant de traiter du contentieux du Trésor et des principales matières qui s'y rattachent, nous allons exposer en quoi consistent les attributions du ministre des finances considéré comme défenseur-né des actions et droits contestés du Trésor public ; quels sont les agents que les lois et règlements ont placés sous ses ordres pour atteindre ce but, et quelles sont les modifications que les lois, ordonnances et règlements ont apportées au droit commun quant à la défense des droits du Trésor, à la procédure à suivre,

tant devant les tribunaux que devant l'autorité administrative, et à l'exécution des jugements, arrêts et décisions contentieuses dans lesquelles il se trouve intéressé.

§ 1er. — Actions judiciaires du Trésor public.

14. — A peine la loi des 25-27 avril 1791 avait-elle déterminé les attributions des divers départements ministériels et fixé, en particulier, celles du ministre des contributions et revenus publics, qu'un décret des 27-31 août de la même année déterminait les fonctions de l'*agent judiciaire* du Trésor public.

Cet agent auxiliaire du ministre des finances avait été créé par une loi du 15 août 1790, qui l'autorisait à poursuivre, à sa requête et sous sa seule signature, devant tous juges et tribunaux, le recouvrement des créances actives du Trésor public et les comptables en débet.

L'agent judiciaire devait remplacer le contrôleur des restes et le contrôleur des bons d'État, fonctionnaires supprimés par le décret du 21 juillet 1790, et qui étaient chargés, avant 1790, de la poursuite de tous les débets des comptables et de la répétition de toutes les sommes dues à l'Etat, par tous ses débiteurs.

La défense ou la poursuite des droits du Trésor demandant une suite non interrompue, soit d'actes conservatoires, soit d'actes de procédure et d'exécution, que le ministre ne peut pas toujours diriger, l'Assemblée nationale comprit la nécessité d'investir un agent spécial, sous l'autorité du ministre des contributions et revenus publics, du pouvoir de représenter le Trésor public dans toutes ses actions actives et passives devant les tribunaux.

C'est pourquoi le décret des 27-31 août, encore aujourd'hui en vigueur dans la plupart de ses dispositions, régla les fonctions de l'agent du Trésor public ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — L'agent du Trésor public tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du Trésor public qui donnent et donneront des actions judiciaires.

« Il portera sur le second les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation.

« Art. 2. — Il remettra tous les mois aux commissaires de la trésorerie un état de situation des différentes affaires.

« Art. 3. — Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il prendra, sur le compte qu'il en rendra aux commissaires de la trésorerie, l'avis par écrit des hommes de loi qu'ils lui indiqueront. Il présentera cet avis aux commissaires, qui l'autoriseront à agir de la manière qui leur paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.

« Art. 4. — Dans les cas où, par des circonstances particulières, il y aurait lieu d'adhérer à un contrat d'union de créanciers, ou d'accorder quelques délais à un débiteur poursuivi, les commissaires de la trésorerie pourront donner à l'agent du Trésor public tous les pouvoirs nécessaires à cet effet.

« Art. 5. — S'il s'agit de transiger, l'agent du Trésor public pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie; mais la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du Corps législatif.

« Art. 6. — Les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne seront *valables* que quand il les aura visées.

« Art. 7. — Chaque année, les commissaires de la trésorerie comprendront, dans un état général, les frais de procédure qui auront été faits pendant l'année par les avoués et hommes de loi, pour la suite des affaires. Cet état, visé par les commissaires de la trésorerie, sera présenté au roi par le ministre de l'intérieur pour être ordonnancé. »

15. — La première remarque à faire sur ce décret, c'est qu'il résulte, aussi bien de son esprit que de son texte, que dans tous les cas l'agent du Trésor ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre des finances, représentant seul

l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts? L'affirmative ne nous paraît nullement douteuse. Les termes de l'article démontrent, en effet, que l'intention du législateur de 1791 a été d'investir le ministre responsable des pouvoirs les plus étendus, pour agir, avant et pendant les instances, *de la manière qui lui paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.* C'est là une autorisation aussi large que possible, et qui s'explique par la responsabilité publique, qui doit toujours atteindre, en définitive, tous les actes ministériels. D'ailleurs, donner au ministre le droit d'intenter une action en justice, et ne pas lui donner le droit de s'en désister plus tard, ou d'adhérer à un jugement, c'eût été exposer l'État à des pertes certaines et aux inconvénients les plus graves. La loi a présumé, avec raison, que le ministre n'userait pas légèrement des pouvoirs qu'elle lui accordait: elle a voulu qu'il s'entourât de lumières, et qu'il prît l'avis d'hommes spéciaux, dont le talent et la probité offrent toutes les garanties désirables. Sans doute, le ministre peut n'être pas d'accord avec les conseils du Trésor, et adopter une décision qui soit en opposition directe avec l'avis de jurisconsultes; mais, dans ce cas, le contrôle des grands pouvoirs de l'État doit rassurer sur l'usage ainsi fait de l'autorité ministérielle, et la responsabilité qui pèse sur de tels actes est la garantie la plus sûre de l'emploi de cette autorité dans le véritable intérêt de l'État.

L'opinion que nous soutenons a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil d'État, pour les affaires qui intéressent le domaine. En effet, un avis de plusieurs comités de ce conseil, réuni à la demande spéciale du ministre des finances, a décidé, le 14 août 1832, sur le rapport de M. Vivien, conseiller d'État: « Que, dans l'état de la législation, le ministre des finances a le droit de se désister des instances introduites devant les tribunaux, dans toutes les affaires qui intéressent le domaine de l'État, lorsque ce désistement lui paraît dicté par les intérêts du domaine. »

Cette solution est évidemment applicable aux instances qui concernent spécialement le Trésor public.

19. — Le ministre qui est autorisé, aux termes de l'article 4, à accorder des délais à un débiteur poursuivi, a également le droit de consentir à la cession de biens faite par un débiteur malheureux, volontairement ou judiciairement, dans les termes des articles 1265 et suivants du Code civil.

En effet, la cession de biens volontaire étant celle que les créanciers acceptent volontairement, et n'ayant d'effet que celui résultant des stipulations mêmes du contrat passé entre eux et le débiteur (C. civ., 1267), le ministre reste le maître de l'accepter ou de la refuser, suivant que les intérêts du Trésor le commandent.

Mais comme les créanciers ne peuvent refuser la cession judiciaire, si ce n'est dans les cas exceptés par la loi (C. civ., 1270), le ministre est obligé d'accepter cette cession lorsqu'elle a été admise par la justice.

20. — L'article 5 porte que, s'il s'agit de transiger, l'agent du Trésor pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie, mais que la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du Corps législatif. Cette disposition a été modifiée, ainsi que nous le verrons plus loin, par le décret du 5 août 1882, d'après lequel les transactions peuvent être homologuées par une loi ou par un décret en Conseil d'État.

L'article 5 était conforme au principe adopté par la loi du 1er décembre 1790, qui ne permettait l'aliénation des domaines et droits domaniaux de l'État qu'avec la sanction du Corps législatif.

Or, comme transiger, c'est faire l'abandon d'une partie de son droit, on avait été naturellement amené à conclure qu'une loi était aussi nécessaire pour transiger que pour aliéner.

Il faut avouer cependant que l'analogie n'est pas aussi parfaite qu'elle le paraît au premier aperçu. — On conçoit bien qu'une loi soit nécessaire pour aliéner une portion quelconque du domaine de l'État, parce que, dans ce cas, on diminue son actif, et qu'il n'appartient qu'au Corps législatif de statuer sur la disposition de ce qui appartient à l'État. Mais une transaction n'a pas toujours pour effet

de diminuer la fortune publique, et, d'un autre côté, elle n'a jamais lieu que sur des prétentions rivales, sur des droits litigieux et contestés : on ne voit donc pas trop pourquoi le ministre, qui peut adhérer à un jugement contraire à l'État, abandonner une instance intentée, ou se désister d'un appel, ne pourrait pas transiger sur les questions en litige. On évite souvent, par ce moyen, les inconvénients des procès qu'on ne peut arranger à l'amiable, et qui entraînent des frais considérables, en pure perte pour le Trésor.

Ajoutons que le Corps législatif est peu propre à homologuer une transaction : d'abord, ne siégeant que pendant une partie de l'année, son absence expose les intéressés à des retards préjudiciables ; de plus, les formes constitutionnelles apportent de nouveaux obstacles à la solution de difficultés qui demandent à être tranchées promptement ; enfin, l'examen d'une transaction sur des droits réclamés par l'État et contestés par ses adversaires paraît rentrer bien plutôt dans les attributions d'un corps administratif que dans celles du pouvoir législatif. Aussi est-il à remarquer qu'on ne trouverait, dans le recueil de nos lois, qu'un nombre très restreint de transactions approuvées sous forme de loi. Même avant le décret du 5 août 1882, le ministre a passé plusieurs fois des transactions sans recourir à l'approbation du pouvoir législatif ; dans une affaire importante, en 1868, le ministre des finances a transigé, après avoir pris l'avis conforme de la section des finances du Conseil d'État, qui semble, dans l'espèce, avoir reconnu au ministre le droit de transaction et la régularité de ce mode de procéder, en donnant un avis favorable (affaire Vanlerberghe, Cornudet, Villoutrey et Duchâtel).

L'avis du Conseil d'État, en date du 27 février 1868, est conçu dans ces termes : « La Section des finances estime qu'il y a lieu d'accepter l'offre faite par les héritiers bénéficiaires du sieur Aimé-Eugène Vanlerberghe de payer au Trésor une somme de trois millions, outre tous les frais et honoraires, contre une quittance entière et définitive de toutes les créances de l'État contre les suc-

19. — Le ministre [illegible] la dame Lemaire, ticle 4, à accorder [illegible] également le droit [illegible] des finances, M. Ma- par un débiteur [illegible] sanction du chef de rement, dans les [illegible] Code civil. [illegible] ne pourrait auto-

En effet, la [illegible] la prescription ac- les créanciers [illegible] veut renoncer à la que celui rés [illegible] ministre n'étant passé entre [illegible] l'Etat, ne pour- reste le maît [illegible] appartenant au les intérêts [illegible] si elle

Mais com [illegible] judiciaire, [illegible] civ., 1270 [illegible] lorsqu'elle [illegible]

20. — [illegible] l'agent [illegible] saires [illegible] d'effet [illegible] Corps [illegible] nous le [illegible] d'après [illegible] par une [illegible]

L'arti [illegible] du 1er [illegible] domain [illegible] tion du [illegible]

Or, c [illegible] de son [illegible] qu'une [illegible] aliéner.

Il faut [illegible] parfaite [illegible] bien qu'[illegible] quelcon [illegible]

par la Banque de France à la Commune de
reconnue par nous comme une dette, soit de
oit de la ville; mais que le compte à faire sera
tre la Banque et l'État, qui se porte fort pour la
de Paris. »

Gouvernement refusa de reconnaître la validité de
engagement, par le motif que la Commune de Paris
avait jamais été considérée comme un gouvernement de
fait, et que les paiements effectués entre ses mains n'en-
gageaient pas le Trésor. Une décision ministérielle rendue
en ce sens ayant été déférée au Conseil d'État, M. David,
commissaire du Gouvernement, présenta des observations
dont nous croyons devoir citer un extrait :

« Sans doute les ministres ont qualité pour passer, en vue d'assurer les services de leurs départements respectifs, des marchés qui obligent l'État. Sans doute encore ils ont qualité pour reconnaître les dettes préexistantes qui résultent pour l'État, soit de l'exécution de ces marchés, soit de toute autre cause de nature à créer un droit, et il en serait ainsi alors même que ces engagements dépasseraient les crédits alloués par les Chambres. Mais, ce que nous leur contestons, c'est le droit d'engager indéfiniment l'État pour des faits qui, par leur nature, ne créeraient aucun droit de créance, qui ne lui imposeraient aucune obligation légale, car c'est au pouvoir législatif seul qu'il appartient de reconnaître et de sanctionner de pareilles obligations. C'est ainsi qu'il a fallu les lois spéciales du 6 septembre 1871, du 7 avril 1873 et du 28 juillet 1874, pour allouer des dédommagements aux victimes de la guerre qui avaient subi des dommages, pour lesquels ils n'avaient pas droit de créance contre l'État; qu'à d'autres époques, des lois ont dû être votées pour accorder des pensions aux victimes d'attentats dirigés contre le chef de l'État; qu'il faut encore des lois spéciales pour récompenser par des pensions ou autres allocations pécuniaires les services exceptionnels rendus à l'État, lorsqu'ils ne donnent pas, à raison de leur nature, un droit de créance contre l'État. C'est ainsi que, tout dernièrement encore, il a fallu au ministre de la guerre

une loi, pour lui permettre d'allouer à un entrepreneur de transports de l'armée expéditionnaire du Mexique, un dédommagement pour les pertes énormes qu'il avait éprouvées dans l'exécution de son marché, par suite de la rapidité de l'évacuation du Mexique par nos troupes. »

Conformément à ces observations, le Conseil d'État a rendu l'arrêt duquel il résulte :

« Que si les ministres ont qualité, comme représentant l'État, pour contracter les engagements ou reconnaître les créances relatives aux services publics placés dans les attributions de leurs départements respectifs, dans les cas où il n'en est pas autrement disposé par la loi, il ne leur appartient aucunement d'engager les finances de l'État pour accorder des dédommagements n'ayant leur cause dans aucune responsabilité préexistante du Trésor; que c'est au pouvoir législatif seul qu'il appartient d'accorder des dédommagements que des raisons d'équité peuvent faire allouer, en certains cas, aux particuliers qui ont éprouvé des pertes par suite de faits de force majeure. »

22. — L'article 6 du décret veut que les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne soient valables que quand il les aura visées. Cette disposition est confirmée par l'article 69 du Code de procédure civile. Le n° 2 de cet article porte que le Trésor sera assigné en la personne ou au *bureau de l'agent,* ce qui indique clairement que l'assignation doit être remise au bureau établi au Trésor, et le n° 5 ajoute que l'original sera visé de celui à qui copie de l'exploit sera laissée.

23. — Le visa seul rend *valables* les assignations et significations faites à l'agent du Trésor; c'est-à-dire que le Trésor peut arguer de nullité tous exploits qui n'auraient pas été visés par ses agents, conformément à la loi. Mais il est à remarquer que, comme la formalité du visa est établie dans le seul intérêt de l'administration publique, et pour la mettre en mesure de se défendre, le Trésor pourrait renoncer à se prévaloir de cette nullité. C'est ainsi que la Cour de cassation a décidé, par un arrêt de rejet du 25 janvier 1825, qu'un paiement, fait par la Caisse

des consignations à un créancier porteur d'une opposition non visée, était valable [1].

24. — Le décret ne dit pas que le *visa* exigé par l'article 6 sera sans frais; mais cela résulte de l'article 1039 du Code de procédure, dont la disposition s'applique à toutes les significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir.

25. — Il n'est point nécessaire, à peine de nullité, que le *visa* soit apposé le jour même de la signification ou assignation; cette formalité peut être remplie ultérieurement.

26. — D'après l'article 49, n° 1, du Code de procédure civile, sont dispensées du préliminaire de conciliation les demandes qui intéressent l'État et le domaine. — Il résulte de cette disposition que les instances dans lesquelles le Trésor public se trouve engagé, soit en demandant, soit en défendant, ne sont pas assujetties au préliminaire de conciliation.

On sait que, suivant l'article 15, titre III, de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, aucune action ne peut être intentée contre l'État, qu'au préalable il n'ait été remis à l'autorité administrative (au préfet) un mémoire expositif de la demande. L'obligation imposée aux adversaires de l'État d'accomplir cette formalité préalable, ne se trouvant point exigée par le décret des 27-31 août 1791, on doit en conclure qu'elle n'est de rigueur que pour les actions concernant le domaine national et les droits mobiliers et immobiliers qui en dépendent. Les instances dans lesquelles le Trésor peut se trouver intéressé sont donc affranchies de cette formalité [2].

27. — Mais, dans tous les cas, les causes qui concernent le Trésor doivent être communiquées au ministère public, suivant la prescription de l'article 83, n° 1, du

---

1. Cassation, rejet, 25 janvier 1825 ; Dalloz, 1825, I, 174.

2. Comme il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage d'exposer les règles relatives aux instances soutenues ou intentées par l'administration des domaines, nous nous bornerons à signaler ici le règlement du ministre des finances, du 3 juillet 1834, pour l'introduction et la suite des instances judiciaires en matières domaniales, et l'ordonnance du 6 mai 1838, qui charge cette administration de suivre sur toutes actions concernant la propriété des domaines de l'État.

tant devant les tribunaux que devant l'autorité administrative, et à l'exécution des jugements, arrêts et décisions contentieuses dans lesquelles il se trouve intéressé.

§ 1er. — Actions judiciaires du Trésor public.

14. — A peine la loi des 25-27 avril 1791 avait-elle déterminé les attributions des divers départements ministériels et fixé, en particulier, celles du ministre des contributions et revenus publics, qu'un décret des 27-31 août de la même année déterminait les fonctions de l'*agent judiciaire* du Trésor public.

Cet agent auxiliaire du ministre des finances avait été créé par une loi du 15 août 1790, qui l'autorisait à poursuivre, à sa requête et sous sa seule signature, devant tous juges et tribunaux, le recouvrement des créances actives du Trésor public et les comptables en débet.

L'agent judiciaire devait remplacer le contrôleur des restes et le contrôleur des bons d'État, fonctionnaires supprimés par le décret du 21 juillet 1790, et qui étaient chargés, avant 1790, de la poursuite de tous les débets des comptables et de la répétition de toutes les sommes dues à l'Etat, par tous ses débiteurs.

La défense ou la poursuite des droits du Trésor demandant une suite non interrompue, soit d'actes conservatoires, soit d'actes de procédure et d'exécution, que le ministre ne peut pas toujours diriger, l'Assemblée nationale comprit la nécessité d'investir un agent spécial, sous l'autorité du ministre des contributions et revenus publics, du pouvoir de représenter le Trésor public dans toutes ses actions actives et passives devant les tribunaux.

C'est pourquoi le décret des 27-31 août, encore aujourd'hui en vigueur dans la plupart de ses dispositions, régla les fonctions de l'agent du Trésor public ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — L'agent du Trésor public tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du Trésor public qui donnent et donneront des actions judiciaires.

« Il portera sur le second les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation.

« Art. 2. — Il remettra tous les mois aux commissaires de la trésorerie un état de situation des différentes affaires.

« Art. 3. — Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il prendra, sur le compte qu'il en rendra aux commissaires de la trésorerie, l'avis par écrit des hommes de loi qu'ils lui indiqueront. Il présentera cet avis aux commissaires, qui l'autoriseront à agir de la manière qui leur paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.

« Art. 4. — Dans les cas où, par des circonstances particulières, il y aurait lieu d'adhérer à un contrat d'union de créanciers, ou d'accorder quelques délais à un débiteur poursuivi, les commissaires de la trésorerie pourront donner à l'agent du Trésor public tous les pouvoirs nécessaires à cet effet.

« Art. 5. — S'il s'agit de transiger, l'agent du Trésor public pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie; mais la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du Corps législatif.

« Art. 6. — Les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne seront *valables* que quand il les aura visées.

« Art. 7. — Chaque année, les commissaires de la trésorerie comprendront, dans un état général, les frais de procédure qui auront été faits pendant l'année par les avoués et hommes de loi, pour la suite des affaires. Cet état, visé par les commissaires de la trésorerie, sera présenté au roi par le ministre de l'intérieur pour être ordonnancé. »

15. — La première remarque à faire sur ce décret, c'est qu'il résulte, aussi bien de son esprit que de son texte, que dans tous les cas l'agent du Trésor ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre des finances, représentant seul

aujourd'hui les anciens commissaires de la trésorerie nationale. La raison de cette règle est que le ministre seul est responsable ; or, cette responsabilité, qui s'étend à tous les actes d'administration, aussi bien qu'à ceux de politique générale, lui donne le droit de diriger la marche de toutes les affaires ressortissant aux attributions ministérielles de son département.

Le ministre seul a donc le droit de décider si l'agent du Trésor devra intenter une action, ou défendre à celles formées contre le Trésor public.

16. — Toutefois, ce droit du ministre ne fait pas obstacle à ce que, en cas d'urgence, l'agent judiciaire exerce, sans autorisation spéciale, tous actes conservatoires, interrompe toute prescription, déchéance et péremption, et assure, par tous les moyens de droit, la conservation et le libre exercice des droits du Trésor. Les actes conservatoires ne sont que des mesures de précaution ; ils n'engagent et ne préjugent pas le fond même des questions ; ils ont uniquement pour objet de mettre à couvert les droits de l'État : l'agent judiciaire a donc le droit de les faire sans en référer préalablement au ministre ; car si ce dernier, après mûr examen, ne croit pas devoir donner suite à ces actes, l'affaire n'ira pas plus loin ; mais, au moins, les intérêts de l'État auront été sauvegardés, et souvent mis à l'abri d'un tort irréparable.

17. — L'article 3 du décret oblige l'agent judiciaire à prendre l'avis écrit des hommes de loi indiqués par le ministre, dans toutes les affaires qui paraîtraient susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction. Cet avis a pour but d'éclairer le ministre et de lui fournir les moyens d'autoriser l'agent du Trésor à agir de la manière la plus convenable aux intérêts de l'État : les hommes de loi dont parle cet article se composent des avocats et avoués du Trésor public, qui forment un conseil judiciaire qui est consulté toutes les fois que le ministre le juge convenable.

18. — Résulte-t-il de cet article 3 que, sur l'avis des conseils du Trésor, le ministre ait le droit de se désister d'une instance, de se démettre d'un appel, de renoncer à

l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts? L'affirmative ne nous paraît nullement douteuse. Les termes de l'article démontrent, en effet, que l'intention du législateur de 1791 a été d'investir le ministre responsable des pouvoirs les plus étendus, pour agir, avant et pendant les instances, *de la manière qui lui paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.* C'est là une autorisation aussi large que possible, et qui s'explique par la responsabilité publique, qui doit toujours atteindre, en définitive, tous les actes ministériels. D'ailleurs, donner au ministre le droit d'intenter une action en justice, et ne pas lui donner le droit de s'en désister plus tard, ou d'adhérer à un jugement, c'eût été exposer l'État à des pertes certaines et aux inconvénients les plus graves. La loi a présumé, avec raison, que le ministre n'userait pas légèrement des pouvoirs qu'elle lui accordait: elle a voulu qu'il s'entourât de lumières, et qu'il prît l'avis d'hommes spéciaux, dont le talent et la probité offrent toutes les garanties désirables. Sans doute, le ministre peut n'être pas d'accord avec les conseils du Trésor, et adopter une décision qui soit en opposition directe avec l'avis de jurisconsultes; mais, dans ce cas, le contrôle des grands pouvoirs de l'État doit rassurer sur l'usage ainsi fait de l'autorité ministérielle, et la responsabilité qui pèse sur de tels actes est la garantie la plus sûre de l'emploi de cette autorité dans le véritable intérêt de l'État.

L'opinion que nous soutenons a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil d'État, pour les affaires qui intéressent le domaine. En effet, un avis de plusieurs comités de ce conseil, réuni à la demande spéciale du ministre des finances, a décidé, le 14 août 1832, sur le rapport de M. Vivien, conseiller d'État: « Que, dans l'état de la législation, le ministre des finances a le droit de se désister des instances introduites devant les tribunaux, dans toutes les affaires qui intéressent le domaine de l'État, lorsque ce désistement lui paraît dicté par les intérêts du domaine. »

Cette solution est évidemment applicable aux instances qui concernent spécialement le Trésor public.

longtemps en France le pouvoir royal s'était mis en possession de régler souverainement tout ce qui concernait cette importante branche de l'administration publique.

Il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage de retracer ici les diverses modifications qu'a subies l'administration des finances ; bornons-nous à dire qu'avant 1789, les règlements sur cette matière, laissés à la direction et au souverain arbitre de la volonté royale et de ses agents immédiats, témoignent trop souvent des exigences des hommes alors au pouvoir et des abus qu'entraîne toujours à sa suite un pouvoir arbitraire. A l'exception de quelques édits et ordonnances, fruits de la sagesse et de l'intégrité de Sully et de Colbert, actes trop souvent mis en oubli ou violés avec impunité par leurs successeurs, les règlements financiers n'offrent qu'une suite de mesures adoptées le plus souvent en vue de satisfaire aux nécessités des temps, mais sans offrir aux contribuables aucune des garanties que nos lois actuelles leur assurent.

2. — L'Assemblée constituante, pour mettre un terme à ces abus, adopta la loi des 25-27 avril 1791, sur la division de l'administration publique entre les ministres ; cette loi fixait à six le nombre des départements ministériels, déterminait les attributions de chacun d'eux, et réservait au pouvoir législatif le droit de régler ces matières.

Cette loi créa un ministre des *contributions et revenus publics.*

Voici en quels termes l'article 9 déterminait ses attributions.

Ce ministre était chargé :

1° Du maintien et de l'exécution des lois touchant l'assiette des contributions directes et leur répartition, touchant le recouvrement, dans le rapport des contribuables avec les percepteurs et dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district, touchant la nomination et le cautionnement des percepteurs et du receveur de chaque district ;

2° De la surveillance, tant de la répartition que du recouvrement et de l'application des sommes dont la levée

avait été autorisée par la législature, pour les dépenses qui étaient et seraient à la charge des départements;

3° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la perception de ces contributions;

4° De l'exécution des lois et de l'inspection, relativement aux monnaies et à tous les établissements, baux, régies ou entreprises, qui rendraient une somme quelconque au Trésor public;

5° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la conservation et l'administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au Trésor public;

6° Sur la réquisition des commissaires de la trésorerie, il devait donner aux corps administratifs les ordres nécessaires pour assurer l'exactitude du service des receveurs;

7° Enfin il devait rendre compte au Corps législatif, au commencement de chaque année, et toutes les fois qu'il serait nécessaire, des obstacles qu'aurait pu éprouver la perception des contributions et revenus publics.

3. — La même loi séparait le Trésor public du ministère des contributions et revenus : elle avait créé une *trésorerie nationale,* administrée par six commissaires indépendants des ministres et du roi lui-même, mais soumis à la surveillance de l'Assemblée nationale et aux ordres de son comité des finances.

4. — Les lois des 12 germinal an II et 10 vendémiaire an IV et l'arrêté du 1er pluviôse an VIII apportèrent des modifications importantes à l'organisation établie par la loi de 1791.

5. — L'arrêté du Gouvernement du 5 vendémiaire an X, en créant un *ministre du Trésor public,* sépara l'administration des finances en deux départements.

6. — 1° Celui du ministre des finances comprenait l'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes et sur la perception des contributions indirectes, la proposition aux places de receveurs généraux et particuliers, le règlement des

soumissions des receveurs généraux ; l'administration de la caisse d'amortissement et de garantie, des douanes, des postes aux lettres et aux chevaux, de la loterie, des monnaies, des forêts, de l'enregistrement, des domaines publics, soit pour la conservation, soit pour la vente ; la régie des droits réunis, les octrois, la taxe d'entretien des routes, les établissements, baux, régies et autres taxes qui donnent un produit au Trésor ; l'expédition des ordonnances pour le paiement des pensions civiles, la formation du budget général des recettes et des dépenses de chaque année.

7. — 2° Le département du ministre du Trésor avait dans ses attributions :

L'exécution des lois et arrêtés ayant pour objet d'assurer les recettes du Trésor et de régler les dépenses publiques ; la distribution des fonds à mettre à la disposition des divers ministres et l'autorisation de paiement de leurs ordonnances délivrées dans les formes constitutionnelles, la tenue et les mutations du grand-livre de la dette publique et du registre des pensions, les instructions réglant la comptabilité des receveurs généraux et particuliers et des payeurs ; la surveillance et le contrôle du versement des fonds et revenus publics de toute nature dans la caisse du Trésor à Paris, ou dans les caisses extérieures, les négociations exigées par le service, le mouvement des fonds, les poursuites pour les recouvrements des débets des comptables et autres débiteurs, les établissements de banque autorisés par la loi.

Comme on le voit, les deux ministères avaient entre eux de fréquents rapports, et devaient exercer sur leurs opérations respectives un contrôle et une surveillance réciproques.

8. — Ce système se maintint pendant toute la durée de l'Empire. M. Mollien, dans ses Mémoires, le critique avec raison, car le ministre du Trésor avait l'action sans la prévoyance, et le ministre des finances avait la prévoyance sans l'action. Aussi une mésintelligence continuelle ne cessait-elle de régner entre les deux ministres qui se partageaient l'administration des finances.

9. — Mais en 1816, à la seconde Restauration, sur la proposition du baron Louis, un seul ministre, sous le titre de ministre des finances, « fut chargé de réunir les différentes parties de l'administration financière, de les rattacher à sa direction personnelle, et de répondre devant le pays de tous les actes relatifs au maniement des deniers publics. Le service du Trésor et celui des contributions directes se rangèrent immédiatement sous ses ordres ; les revenus indirects restèrent confiés à des corps administratifs qui devaient désormais devenir les agents d'un même chef et lui offrir les moyens de remplir les nouveaux devoirs de publicité et de responsabilité qui lui étaient imposés par un mandat, dont l'accomplissement avait tous les intérêts du pays pour contradicteurs et pour juges [1]. »

10. — Le contrôle en matière de finances suit le développement du régime parlementaire et le progrès des libertés publiques. Les Chambres, par leur contrôle annuel sur les dépenses faites et sur les dépenses à inscrire par prévision au budget de l'État, provoquent des modifications profondes dans les règles antérieurement suivies pour la comptabilité des recettes et des dépenses, et font prévaloir insensiblement les vrais principes sur cette importante partie de notre droit public.

11. — Depuis la révolution de 1830, les justifications exigées par les Chambres sont devenues encore plus sévères ; mais comme les lois, ordonnances et règlements sur la comptabilité publique étaient dispersés dans un grand nombre de documents et actes législatifs, et ne présentaient aucun ordre ni aucune suite, il devenait nécessaire de les réunir et de les classer dans un règlement général destiné à présenter, suivant un ordre méthodique, la série des divers articles extraits de tous les actes antérieurs, qui avaient déterminé successivement les règles et les formes prescrites aux administrateurs et aux comptables, pour la recette et l'emploi des deniers de l'État.

---

1. Rapport au Roi sur l'administration de finances, par M. le comte de Chabrol. Paris, Imprimerie royale, in-4°, 1830. — On peut suivre dans ce document remarquable toutes les améliorations introduites, depuis l'an VIII jusqu'en 1829, dans l'administration des finances.

C'est dans ce but que fut rendue, sur le rapport du ministre des finances (M. Lacave-Laplagne) et de l'avis du conseil des ministres, l'ordonnance du 31 mai 1838.

Les opérations toujours plus étendues et plus variées de la comptabilité publique firent modifier et remplacer cette ordonnance par le décret du 31 mai 1862.

Ce décret contient, dans ses 883 articles, toutes les dispositions législatives et réglementaires applicables aux diverses comptabilités qui ont pour objet les recettes et les dépenses de l'État, celles des départements et des communes.

Ce décret lui-même n'étant plus en harmonie complète avec la législation financière existante, avec les dispositions tutélaires et libérales des lois nouvelles, le ministre des finances avait chargé, en 1880, une commission supérieure composée de tous les chefs de services compétents des différents ministères, et présidée par l'éminent directeur général de la comptabilité publique, M. de Roussy, de préparer un nouveau règlement général.

Cette commission supérieure s'était donné pour mission de former une sorte de code de la comptabilité publique, fixant d'une manière définitive les principes, les règlements et le mode d'exécution des comptabilités de l'État, des départements et des communes. Des circonstances diverses ont interrompu ses travaux et ne lui ont pas permis d'achever l'œuvre qu'elle avait entreprise.

12. — Nous avons dit que la loi des 25-27 avril 1791 avait réservé au pouvoir législatif le droit de régler le nombre des départements ministériels et de déterminer les attributions de chacun d'eux.

L'article 2 déclare qu'il appartient au pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division et la démarcation des départements du ministère.

Mais on peut considérer cette disposition comme tombée en désuétude : car, à partir de l'an VII, on voit tous les gouvernements qui se sont succédé en France, se mettre et se maintenir en possession du droit de déterminer le nombre des agents immédiats du pouvoir exécutif, et de fixer leurs attributions respectives.

Actuellement, l'administration centrale du ministère des finances est régie par un décret du 12 août 1896, rendu dans la forme des règlements d'administration publique, et destiné à remplacer celui du 19 janvier 1885, qui avait d'ailleurs subi de nombreuses modifications.

Aux termes de ce décret, l'administration centrale comprend, outre le cabinet du ministre et le service de l'inspection générale, huit directions ou services, qui sont :

La direction du personnel et du matériel ;

La direction du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement ;

La direction du mouvement général des fonds ;

La direction générale de la comptabilité publique ;

La direction de la dette inscrite ;

Le service du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor ;

La caisse centrale du Trésor public ;

Le contrôle central du Trésor public.

Le ministère des finances comprend, en outre, les régies ou administrations financières, dont chacune constitue une direction générale :

La direction générale des contributions directes ;

La direction générale de l'enregistrement, des domaines et du timbre ;

La direction générale des douanes ;

La direction générale des contributions indirectes ;

La direction générale des manufactures de l'Etat.

Il faut enfin ajouter la direction des monnaies et médailles.

13. — Le but spécial de cet ouvrage étant de traiter du contentieux du Trésor et des principales matières qui s'y rattachent, nous allons exposer en quoi consistent les attributions du ministre des finances considéré comme défenseur-né des actions et droits contestés du Trésor public ; quels sont les agents que les lois et règlements ont placés sous ses ordres pour atteindre ce but, et quelles sont les modifications que les lois, ordonnances et règlements ont apportées au droit commun quant à la défense des droits du Trésor, à la procédure à suivre,

tant devant les tribunaux que devant l'autorité administrative, et à l'exécution des jugements, arrêts et décisions contentieuses dans lesquelles il se trouve intéressé.

§ 1er. — Actions judiciaires du Trésor public.

14. — A peine la loi des 25-27 avril 1791 avait-elle déterminé les attributions des divers départements ministériels et fixé, en particulier, celles du ministre des contributions et revenus publics, qu'un décret des 27-31 août de la même année déterminait les fonctions de l'*agent judiciaire* du Trésor public.

Cet agent auxiliaire du ministre des finances avait été créé par une loi du 15 août 1790, qui l'autorisait à poursuivre, à sa requête et sous sa seule signature, devant tous juges et tribunaux, le recouvrement des créances actives du Trésor public et les comptables en débet.

L'agent judiciaire devait remplacer le contrôleur des restes et le contrôleur des bons d'État, fonctionnaires supprimés par le décret du 21 juillet 1790, et qui étaient chargés, avant 1790, de la poursuite de tous les débets des comptables et de la répétition de toutes les sommes dues à l'Etat, par tous ses débiteurs.

La défense ou la poursuite des droits du Trésor demandant une suite non interrompue, soit d'actes conservatoires, soit d'actes de procédure et d'exécution, que le ministre ne peut pas toujours diriger, l'Assemblée nationale comprit la nécessité d'investir un agent spécial, sous l'autorité du ministre des contributions et revenus publics, du pouvoir de représenter le Trésor public dans toutes ses actions actives et passives devant les tribunaux.

C'est pourquoi le décret des 27-31 août, encore aujourd'hui en vigueur dans la plupart de ses dispositions, régla les fonctions de l'agent du Trésor public ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — L'agent du Trésor public tiendra deux registres ou sommiers. Il énoncera sur le premier les titres de créances actives du Trésor public qui donnent et donneront des actions judiciaires.

« Il portera sur le second les demandes et répétitions formées judiciairement contre la nation.

« Art. 2. — Il remettra tous les mois aux commissaires de la trésorerie un état de situation des différentes affaires.

« Art. 3. — Lorsque les affaires lui paraîtront susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction, il prendra, sur le compte qu'il en rendra aux commissaires de la trésorerie, l'avis par écrit des hommes de loi qu'ils lui indiqueront. Il présentera cet avis aux commissaires, qui l'autoriseront à agir de la manière qui leur paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.

« Art. 4. — Dans les cas où, par des circonstances particulières, il y aurait lieu d'adhérer à un contrat d'union de créanciers, ou d'accorder quelques délais à un débiteur poursuivi, les commissaires de la trésorerie pourront donner à l'agent du Trésor public tous les pouvoirs nécessaires à cet effet.

« Art. 5. — S'il s'agit de transiger, l'agent du Trésor public pourra y être autorisé par les commissaires de la trésorerie; mais la transaction n'aura d'effet vis-à-vis de la nation qu'après l'approbation du Corps législatif.

« Art. 6. — Les assignations et significations, qui seront dans le cas d'être faites au domicile de l'agent du Trésor public, ne seront *valables* que quand il les aura visées.

« Art. 7. — Chaque année, les commissaires de la trésorerie comprendront, dans un état général, les frais de procédure qui auront été faits pendant l'année par les avoués et hommes de loi, pour la suite des affaires. Cet état, visé par les commissaires de la trésorerie, sera présenté au roi par le ministre de l'intérieur pour être ordonnancé. »

15. — La première remarque à faire sur ce décret, c'est qu'il résulte, aussi bien de son esprit que de son texte, que dans tous les cas l'agent du Trésor ne doit procéder, tant en demandant qu'en défendant, qu'avec l'autorisation du ministre des finances, représentant seul

aujourd'hui les anciens commissaires de la trésorerie nationale. La raison de cette règle est que le ministre seul est responsable ; or, cette responsabilité, qui s'étend à tous les actes d'administration, aussi bien qu'à ceux de politique générale, lui donne le droit de diriger la marche de toutes les affaires ressortissant aux attributions ministérielles de son département.

Le ministre seul a donc le droit de décider si l'agent du Trésor devra intenter une action, ou défendre à celles formées contre le Trésor public.

16. — Toutefois, ce droit du ministre ne fait pas obstacle à ce que, en cas d'urgence, l'agent judiciaire exerce, sans autorisation spéciale, tous actes conservatoires, interrompe toute prescription, déchéance et péremption, et assure, par tous les moyens de droit, la conservation et le libre exercice des droits du Trésor. Les actes conservatoires ne sont que des mesures de précaution ; ils n'engagent et ne préjugent pas le fond même des questions ; ils ont uniquement pour objet de mettre à couvert les droits de l'État : l'agent judiciaire a donc le droit de les faire sans en référer préalablement au ministre ; car si ce dernier, après mûr examen, ne croit pas devoir donner suite à ces actes, l'affaire n'ira pas plus loin ; mais, au moins, les intérêts de l'État auront été sauvegardés, et souvent mis à l'abri d'un tort irréparable.

17. — L'article 3 du décret oblige l'agent judiciaire à prendre l'avis écrit des hommes de loi indiqués par le ministre, dans toutes les affaires qui paraîtraient susceptibles de difficultés, soit avant l'instance, soit pendant la durée de leur instruction. Cet avis a pour but d'éclairer le ministre et de lui fournir les moyens d'autoriser l'agent du Trésor à agir de la manière la plus convenable aux intérêts de l'État : les hommes de loi dont parle cet article se composent des avocats et avoués du Trésor public, qui forment un conseil judiciaire qui est consulté toutes les fois que le ministre le juge convenable.

18. — Résulte-t-il de cet article 3 que, sur l'avis des conseils du Trésor, le ministre ait le droit de se désister d'une instance, de se démettre d'un appel, de renoncer à

l'effet de tous actes conservatoires, de consentir l'exécution de tous jugements et arrêts? L'affirmative ne nous paraît nullement douteuse. Les termes de l'article démontrent, en effet, que l'intention du législateur de 1791 a été d'investir le ministre responsable des pouvoirs les plus étendus, pour agir, avant et pendant les instances, *de la manière qui lui paraîtra la plus convenable aux intérêts de la nation.* C'est là une autorisation aussi large que possible, et qui s'explique par la responsabilité publique, qui doit toujours atteindre, en définitive, tous les actes ministériels. D'ailleurs, donner au ministre le droit d'intenter une action en justice, et ne pas lui donner le droit de s'en désister plus tard, ou d'adhérer à un jugement, c'eût été exposer l'État à des pertes certaines et aux inconvénients les plus graves. La loi a présumé, avec raison, que le ministre n'userait pas légèrement des pouvoirs qu'elle lui accordait : elle a voulu qu'il s'entourât de lumières, et qu'il prît l'avis d'hommes spéciaux, dont le talent et la probité offrent toutes les garanties désirables. Sans doute, le ministre peut n'être pas d'accord avec les conseils du Trésor, et adopter une décision qui soit en opposition directe avec l'avis de jurisconsultes ; mais, dans ce cas, le contrôle des grands pouvoirs de l'État doit rassurer sur l'usage ainsi fait de l'autorité ministérielle, et la responsabilité qui pèse sur de tels actes est la garantie la plus sûre de l'emploi de cette autorité dans le véritable intérêt de l'État.

L'opinion que nous soutenons a d'ailleurs été sanctionnée par le Conseil d'État, pour les affaires qui intéressent le domaine. En effet, un avis de plusieurs comités de ce conseil, réuni à la demande spéciale du ministre des finances, a décidé, le 14 août 1832, sur le rapport de M. Vivien, conseiller d'État : « Que, dans l'état de la législation, le ministre des finances a le droit de se désister des instances introduites devant les tribunaux, dans toutes les affaires qui intéressent le domaine de l'État, lorsque ce désistement lui paraît dicté par les intérêts du domaine. »

Cette solution est évidemment applicable aux instances qui concernent spécialement le Trésor public.

gibles, afin que la liquidation puisse en être faite ultérieurement par qui de droit, lors du paiement partiel ou intégral du débet.

« Art. 6. — Les intérêts des débets qui ressortent des écritures des comptables sont calculés d'après les décomptes que l'administration en fait établir, savoir :

« 1° Pour les trésoriers-payeurs généraux des finances, jusqu'au jour de l'arrêté de leur compte courant avec le Trésor;

« 2° Pour tous les autres comptables des finances, jusqu'au jour où le compte final à rendre à la Cour des comptes est arrêté par l'administration.

« Les intérêts courus sur ces mêmes débets depuis les époques ci-dessus indiquées sont calculés d'après les arrêts de la Cour des comptes qui en fixent le point de départ, ou conformément à l'article 368 du décret du 31 mai 1862.

« A l'égard des débets résultant des forcements en recette ou radiations de dépenses qui seraient prononcés par la Cour des comptes, les intérêts en sont calculés d'après les époques fixées par les arrêts de la Cour.

« Art. 7. — Toutes les fois que la direction du contentieux établit le décompte des intérêts à la charge d'un comptable en débet, elle notifie à la direction générale de la comptabilité publique le résultat de la liquidation, afin que le montant du décompte soit porté en augmentation de débet; il en doit être de même des frais de poursuites qui auraient été payés à la charge du comptable.

« Art. 8. — Tous les arrêts de la Cour des comptes adressés au ministère des finances sont renvoyés par le secrétaire général du ministère (aujourd'hui par le cabinet du ministre) à la direction générale de la comptabilité publique, qui provoque, en ce qui la concerne, auprès de la direction du contentieux, les mesures relatives soit à la levée des charges résultant des arrêts de la Cour, soit au versement des débets provenant des radiations de dépenses ou des forcements de recettes qui sont prononcés contre des comptables en exercice.

« Art. 9. — Si le comptable constitué en débet par arrêt de la Cour des comptes a cessé ses fonctions, la direction générale de la comptabilité publique, après avoir gardé la copie de l'arrêt, le transmet sans retard à la direction du contentieux, en accompagnant cet envoi d'un avis indiquant si le débet peut être soldé, soit par l'application d'un actif dont la connaissance résulte des écritures et dont la réalisation doit être provoquée par la direction générale de la comptabilité publique, soit par tout autre moyen.

« Le directeur du contentieux, agent judiciaire, fait, suivant les cas, les actes conservatoires nécessaires ou commence immédiatement les poursuites.

« Art. 10. — La direction générale de la comptabilité publique transmet également au directeur du contentieux les arrêts constatant la libération définitive des comptables et autorisant la mainlevée des inscriptions hypothécaires prises sur leurs biens.

« Art. 11. — Le directeur du contentieux reçoit des ministères et administrations publiques, avec les titres à l'appui, la notification des débets liquidés par eux à la charge des entrepreneurs, fournisseurs, agents comptables et préposés divers, autres que les comptables des finances, ainsi que l'avis des réductions que ces débets ont éprouvées par suite de rectifications ou de décharges.

« Art. 12. — Il est ouvert un compte individuel à chaque débiteur sur les registres tenus à la direction du contentieux des finances, laquelle prend en même temps, pour le recouvrement du débet, toutes les mesures que réclament les intérêts de l'État.

« Il est également suivi dans les mêmes bureaux des comptes par section où sont classés tous les débiteurs d'une même catégorie.

« Art. 13. — Les versements sur les débets et créances litigieuses sont opérés soit à la caisse centrale du Trésor, soit aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances dans les départements, ou à celles des trésoriers-payeurs en Algérie, dans les colonies et aux armées.

Les comptables s'en chargent au compte des recettes accidentelles, avec la distinction spéciale de *Recettes sur débets*, et la comptabilité publique en fait le classement par nature de débet.

« Le comptable, entre les mains duquel le paiement a eu lieu, en délivre un récépissé à talon à la partie versante, et il transmet immédiatement une déclaration de ce versement au directeur du contentieux des finances.

« Art. 14. — Le directeur général de la comptabilité publique remet à la fin de chaque trimestre, et plus tôt, s'il y a lieu, au directeur du contentieux un état certifié de tous les versements effectués, tant à Paris que dans les départements, ou en Algérie et dans les colonies, ou aux armées, à valoir sur les débets de toute nature poursuivis à la requête de l'agence judiciaire du Trésor.

« Art. 15. — Le directeur du contentieux, au reçu de ces états et documents, fait enregistrer les versements aux comptes des débets et créances ouverts sur les livres de sa division, et il informe successivement les ministères et les administrations de la situation des recouvrements opérés sur l'actif des agents dont ils lui ont notifié les débets[1]. »

41. — Les dispositions du décret du 18 décembre 1869, concernant la comptabilité des débets, créances et valeurs diverses à recouvrer par l'agence judiciaire, ont été implicitement abrogées par le décret du 5 août 1882, dont voici le texte :

« Article 1er. — Les écritures et les opérations de

---

1. Les dispositions des articles 13, 14 et 15 ont été modifiées. Actuellement les versements sur débets sont portés au compte « Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor » en vertu d'un rapport émané de la direction générale de la comptabilité publique et approuvé par le ministre le 10 novembre 1880. Cette décision, qui a pour objet un classement plus clair des diverses recettes qui figuraient au compte des Recettes accidentelles (Produits divers du budget) où elles étaient confondues, porte ce qui suit :

En ce qui concerne les recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor, les états de développement mensuels sont adressés en triple expédition à la direction générale de la comptabilité publique. Deux expéditions sont remises par ses soins à la direction du contentieux, qui en conserve une et renvoie directement l'autre au comptable, après l'avoir revêtue de la mention : Vu pour valoir de titre de perception. La 3e expédition, conservée par la comptabilité, est complétée en fin d'année par la direction du contentieux, qui y indique dans deux colonnes distinctes, les sommes appartenant au budget (débets non compris dans l'actif de l'administration des finances), et les sommes applicables au service de trésorerie, afin que ces dernières sommes puissent être rattachées, par virement, au compte de trésorerie qu'elles concernent.

l'agence judiciaire du Trésor sont soumises au contrôle de la commission chargée de la vérification annuelle des comptes ministériels dans les conditions fixées par le présent décret.

« Art. 2. — La commission se fait représenter les registres, états, journaux, décisions et autres documents propres à l'éclairer.

« Art. 3. — § 1. Il est tenu par ministère et, s'il y a lieu, par sections et budgets annexes, des états nominatifs spéciaux où sont immédiatement mentionnés lors de leur notification à l'agence judiciaire les créances constatées et les débets liquidés au profit du Trésor public.

« Ces états sont clos, arrêtés, totalisés et signés le 31 décembre de chaque année par les chefs de service compétents.

« § 2. De pareils états sont tenus : 1° à la direction générale de la comptabilité publique, en ce qui concerne les arrêts de la Cour des comptes ou les décisions diverses constituant en débet des comptables du Trésor; 2° à la direction du mouvement général des fonds, en ce qui concerne les effets souscrits au profit du Trésor qui se trouveraient en souffrance; 3° à la direction générale de la comptabilité publique, en ce qui concerne les restes à recouvrer sur les produits divers du budget non assimilés aux contributions directes. A cet effet, cette direction reçoit, enregistre et transmet à l'agence judiciaire les états de restes arrêtés par les comptables.

« Art. 4. — Une copie certifiée des états prévus au paragraphe 1er de l'article 3 est adressée au ministère des finances (Direction du contentieux), dans le premier mois de chaque année. Dans le cas où aucune créance n'a été constatée ni liquidée dans le courant de l'année précédente, il est dressé un état négatif.

« Art. 5. — Les créances du Trésor dont l'agent judiciaire prend charge sont consignées dans des documents nominatifs annuels, dits États de section, dont le ministre arrête la nomenclature de manière à correspondre aux divers documents spécifiés à l'article 3.

« Des états particuliers correspondent aux créances

dont la connaissance est parvenue à l'agence judiciaire, par suite de découvertes, révélations, condamnations, recherches au sommier des reprises indéfinies, versements volontaires, et en général par tout autre moyen que ceux prévus à l'article 3.

« Les états de section constatent la situation au 1er janvier et au 31 décembre des créances du Trésor, avec la distinction du capital, des intérêts et des frais.

« Ils sont divisés en colonnes faisant ressortir, tant en capital qu'en intérêts et frais, les motifs d'accroissement ou de diminution prévus aux articles 7 et 8.

« Les états de section distinguent les créances comprises dans l'actif de l'administration des finances de celles qui n'y sont pas comprises.

« Art. 6. — Les frais de justice faits par l'agence judiciaire et recouvrables sur les redevables sont imputés au budget, où ils forment un article spécial intitulé : Frais judiciaires pour le recouvrement des créances du Trésor.

« Art. 7. — La commission vérifie l'exactitude des états de section, clos et arrêtés annuellement, au point de vue de l'accroissement des créances :

« En ce qui concerne les capitaux, par le rapprochement desdits états et des documents spécifiés aux articles 3 et 4 ;

« En ce qui concerne les frais, par l'examen d'une liste certifiée par le service de l'ordonnancement des dépenses du ministère des finances et relatant, avec la distinction des exercices, les ordonnances et mandats délivrés pendant l'année pour le paiement desdits frais ;

« En ce qui concerne les intérêts, par l'examen des liquidations d'intérêts et les arrêts, jugements, décisions contentieuses, actes de procédure, conventions et autres pièces d'où résultent le taux et le point de départ desdits intérêts, ainsi que le temps pendant lequel ils ont couru.

« Art. 8. — La commission vérifie l'exactitude des mêmes états au point de vue de la diminution des créances, au moyen des pièces suivantes :

« Versements par les redevables : déclarations de versements des comptables du Trésor, ou déclarations de

l'agent comptable des virements, constatant que le montant des débets repris, par voie de compensation, sur des créances liquidées au profit des débiteurs, a été ordonnancé au profit du Trésor.

« Décharge totale ou partielle : arrêts, jugements ou décisions diverses comportant juridiquement la réduction des droits de l'État, radiations pour ordre en cas de double emploi ; lois ou décrets en Conseil d'État, homologuant des transactions, décisions du ministre après avis de la section des finances du Conseil d'État, autorisant l'agent judiciaire à adhérer à des concordats amiables, sous la réserve, dans ces deux derniers cas, du transfert aux caducités des portions de créances qui seraient stipulées devoir être recouvrées sur les redevables, au cas où ils reviendraient à meilleure fortune.

« Remises à titre gracieux : décrets du Président de la République publiés au *Journal officiel* accordant les remises sur le rapport du ministre liquidateur et sur l'avis du ministre des finances et du Conseil d'État.

« Caducités : décisions du ministre des finances prononçant lesdites caducités, après avis de la section des finances du Conseil d'État ; bulletins indiquant les numéros d'inscription au sommier des reprises indéfinies des créances déclarées caduques.

« Art. 9. — Les recouvrements sur les créances prises en charge par l'agent judiciaire du Trésor et non comprises dans l'actif de l'administration des finances, figurent, avec les subdivisions habituelles, aux produits divers du budget, sous la dénomination collective de « Recouvrements poursuivis par l'agent judiciaire du Trésor ».

« Art. 10. — Il est publié chaque année, au compte général de l'administration des finances, un tableau certifié exact par l'agent judiciaire et résumant en capital, intérêts et frais pour chacun des états de section, la situation des créances du Trésor au 1er janvier et au 31 décembre. Ce tableau fait ressortir les motifs d'accroissement et de réduction prévus aux articles 7 et 8. Il distingue les créances comprises dans l'actif de l'administration des finances, de celles qui n'y sont pas comprises.

« La commission constate dans son procès-verbal les résultats de sa vérification et leur concordance avec les comptes des recettes et des dépenses et avec les documents publiés au compte général de l'administration des finances. »

42. — Ce décret a, comme on le voit, établi sur de nouvelles bases le contrôle des opérations de l'agence judiciaire du Trésor, qui est confié à la commission chargée de la vérification annuelle des comptes des ministres; il fixe, avec précision, les points sur lesquels la commission devra faire porter ses investigations, et édicte quelques règles nouvelles, destinées à garantir les intérêts du Trésor.

Une de ses principales innovations (art. 3) consiste dans la prescription, faite aux ministères et services divers qui constituent des débets, de tenir des états nominatifs, sur lesquels sont inscrites, dans l'ordre de leur notification à l'agence judiciaire du Trésor, les créances constatées au profit du Trésor public. Au commencement de chaque année, ces états doivent être arrêtés pour l'année précédente et totalisés, et des copies conformes en sont adressées à l'agence judiciaire, en sorte que la commission peut, en les rapprochant des écritures, s'assurer si tous les débets ont été notifiés, puis pris en charge par l'agent judiciaire du Trésor.

L'article 5 porte que les états de section, sur lesquels sont consignés les débets pris en charge, doivent faire ressortir la division de ces débets, en capital, intérêts et frais, et distinguer ceux qui sont compris dans l'actif de l'administration des finances, de ceux qui n'en font pas partie.

Ce dernier point mérite une explication.

Les débets de comptables sont, en effet, de deux espèces : 1° ceux qui forment déficit dans les caisses du Trésor, et proviennent de soustractions de fonds ou de dissimulation de recettes, les fonds ainsi soustraits ou détournés représentant des droits et produits qui ont été réellement encaissés; 2° ceux qui ne constituent pas de déficit et résultent de sommes mises à la charge des comptables, sans qu'elles aient figuré parmi les recettes.

Les débets formant déficit sont présentés en dépenses dans les écritures des comptables, et inscrits par la direction générale de la comptabilité publique au débit du compte de trésorerie « Compte des débets de comptables » ; ils font donc partie de l'actif du Trésor. Ce compte est ensuite crédité du montant des recouvrements opérés.

Quant aux débets de la seconde sorte, qui ne sont pas constatés dans les écritures des comptables, ils ne donnent lieu à aucune opération de trésorerie et ne rentrent pas dans l'actif du Trésor.

Après avoir constaté l'exactitude des prises en charge de débets par l'agent judiciaire du Trésor, la commission vérifie les états de section, au point de vue de la diminution des créances.

L'article 8 énumère, avec détail, les justifications qui doivent être produites; toute diminution de créances doit être appuyée de pièces authentiques, constatant des versements faits par les redevables, des décharges ou des remises gracieuses qui leur ont été accordées, ou enfin des admissions régulières en non-valeurs ou caducités.

Il convient de remarquer que cet article établit une règle nouvelle en ce qui concerne les transactions à conclure avec des débiteurs, qui peuvent être homologuées, soit par une loi, soit par un décret en Conseil d'État, alors qu'en vertu du décret des 27-31 août 1791 resté jusqu'alors en vigueur, l'approbation ne pouvait être donnée qu'en forme de loi.

Le même article tranche en outre une question depuis longtemps débattue, celle de savoir si l'agent judiciaire du Trésor avait le pouvoir de voter dans un concordat, en décidant que le ministre peut, après avis de la section des finances du Conseil d'État, autoriser l'agent judiciaire à adhérer à un concordat amiable.

En ce qui concerne les remises à titre gracieux, l'article 8 porte qu'elles doivent être justifiées par des décrets du Président de la République, publiés au *Journal officiel,* rendus sur le rapport du ministre liquidateur et sur l'avis du ministre des finances et du Conseil d'État. C'est l'ap-

plication des dispositions prescrites par l'article 13 de la loi du 29 juin 1852, dont il sera parlé ci-après.

Pour ce qui a trait aux déclarations de caducités, elles résultaient antérieurement d'une simple décision ministérielle; afin de mieux garantir les droits du Trésor, le décret stipule qu'elles devront être prononcées par décision du ministre des finances, rendue après avis de la section des finances du Conseil d'État. En effet, si le transport d'une créance aux caducités laisse à l'agent judiciaire la faculté de reprendre les poursuites contre le débiteur, au cas de retour à meilleure fortune, cette mesure constitue le plus souvent un abandon définitif de la créance, et il importait de faire dûment constater que l'administration avait épuisé tous les moyens de recours à sa disposition.

Enfin, le décret de 1882, afin de donner une certaine publicité aux opérations de l'agence judiciaire, dispose que la situation des débets au 1er janvier et au 31 décembre sera publiée, dans un tableau annexé au compte général de l'administration des finances et que la commission devra constater dans son procès-verbal les résultats de sa vérification et leur concordance avec le compte général.

Le contrôle des opérations de l'agence judiciaire du Trésor est donc organisé par le décret du 5 août 1882, de la façon la plus précise et la plus complète, et l'ensemble des mesures que nous venons d'analyser sauvegarde pleinement les intérêts du Trésor.

43. — Il nous reste à parler de la disposition contenue dans l'article 13 de la loi du 29 juin 1852 qui est ainsi conçu :

« Les débets définitivement constatés au profit du Trésor par les divers ministères, seront notifiés au ministre des finances dans le délai de quinze jours qui suivra la liquidation.

« Il ne pourra être procédé à aucune revision de liquidation, lorsque les débets résulteront de comptes acceptés par la partie ou définitivement réglés par des décisions administratives ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

« Aucune remise totale ou partielle de débet ne pourra

être accordée à titre gracieux que par le Président de la République, en vertu d'un décret publié au *Journal officiel*, sur le rapport du ministre liquidateur et sur l'avis du ministre des finances et du Conseil d'État.

« Un état des remises de débet accordées à titre gracieux dans le cours de l'exercice sera annexé à la loi des comptes. »

Cette disposition fut rédigée par M. Magne lui-même, sur les observations de M. Etienne, alors député et ancien membre de la Cour des comptes, et les motifs qui en déterminèrent l'adoption sont indiqués dans le rapport présenté au Corps législatif par M. Lequien, rapporteur du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1848.

M. Lequien constate que les créances du Trésor sur divers, se montant à la fin de l'année 1848 à plus de 21 millions, se convertissent plus ou moins ordinairement en perte pour le Trésor. Cet état de choses tient, dit-il, à la disposition que font les ministres de ces créances, en ne notifiant leurs débets à l'agent judiciaire que lorsqu'ils le jugent convenable, en consentant des réclamations et rectifications d'erreurs et en faisant des remises à titre gracieux.

C'est pour faire disparaître ces inconvénients, signalés à plusieurs reprises par la Cour des comptes et par les commissions de vérification des comptes des ministres, que la commission du Corps législatif proposa un amendement qui, accepté par le Conseil d'État, devint l'article 13 de la loi.

On s'est demandé si cette loi s'appliquait à toutes les créances de l'État sans exception. La négative ne semble pas douteuse. Le législateur ne s'est préoccupé que des sommes dont le recouvrement est confié à l'agent judiciaire du Trésor. Il n'est question dans le rapport de M. Lequien que des créances de cette nature, et d'ailleurs la loi ne parle que de la remise des *débets*. Or, on entend généralement par *débet* une créance du Trésor, due en vertu d'un arrêté de compte, et rentrant, pour les poursuites que pourrait nécessiter son recouvrement, dans les attributions de l'agent judiciaire du Trésor, au lieu de

rentrer, comme les créances d'impôts et de revenus publics, dans celles des agents chargés de l'encaissement.

Nous croyons donc que les dettes en faveur de l'État, dont les régies financières sont chargées de faire la perception, que les condamnations prononcées au profit de l'État par les tribunaux ne tombent pas sous l'application de la disposition sus-énoncée.

§ II. — Instances administratives.

44. — Dans les matières du contentieux administratif, qui rentrent dans les attributions du ministre des finances, le ministre agit seul, directement et sans l'intermédiaire de l'agent judiciaire du Trésor. Cet agent n'a reçu de la loi de son institution que la mission de représenter le Trésor devant les tribunaux ordinaires; mais au ministre seul appartient le droit, soit de statuer en première instance sur les réclamations contentieuses qui lui sont adressées, soit de représenter le Trésor devant la juridiction du Conseil d'État.

Il a seul le droit de statuer, par voie de décision, sur les réclamations contentieuses qui ressortissent au ministère des finances; et, en effet, aucun des fonctionnaires supérieurs de son département, tels que les directeurs généraux de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des contributions directes et indirectes, des tabacs, ou les directeurs et chefs de service de l'administration centrale, ne peut prendre une décision qui engage l'État, et qui soit opposable aux parties intéressées ou qui puisse être invoquée par elles[1].

Ces fonctionnaires, consultés dans l'instruction, ne donnent, au point de vue contentieux, que des *avis* motivés soumis au ministre, avis qui peuvent bien servir de base à sa détermination, mais qui par eux-mêmes n'ont pas force de décision et ne pourraient dans aucun cas être déférés au Conseil d'État. Les préfets ne pourraient pas

1. Arrêts du Conseil d'État des 30 janvier 1815, Marguerit; 25 avril 1828, 25 mai 1832, Colin; 25 juillet 1834, Brothier; 26 novembre 1841, Dugrain-d'Orge; 30 juin 1842, Rousseau; 31 mars 1847, Goujon.

non plus rendre de décision définitive sur les questions qui intéressent les recettes et dépenses de l'Etat, et qui sont de la compétence du ministre des finances.

Quelque haut placés que soient les sous-secrétaires d'État dans la hiérarchie administrative, ils ne sont pas soumis aux règles de la responsabilité ministérielle, et par suite ils ne partagent pas avec les ministres le droit de décision et la juridiction contentieuse (Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière administrative,* t. III, p. 216 et 221, nos 1326, 1327 et 1330, § II).

Les attributions qui leur ont été conférées par les décrets des 28 août 1874, 22 décembre 1877, 29 décembre 1879, paraissent avoir été définies conformément aux termes mêmes de l'ordonnance royale du 10 mai 1816, qui a institué les sous-secrétaires d'État et dont l'article 2 est ainsi conçu :

« Les sous-secrétaires d'État seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur sont déléguées par nos ministres secrétaires d'État dans leurs départements respectifs. »

Les décisions prises par les sous-secrétaires d'État ne pourraient donc être considérées que comme provisoires et rapportables par le ministre qui ne les aurait pas signées. Elles ne sont pas susceptibles d'être, comme les décisions ministérielles, déférées au Conseil d'État par la voie contentieuse (Arrêt du Conseil d'État du 15 juillet 1842).

Toutefois, le Conseil d'État a admis qu'un sous-secrétaire d'État peut rendre une décision contentieuse, mais seulement quand une délégation lui a été conférée expressément par un décret du chef de l'État. Cette délégation existait pour le sous-secrétaire d'État des colonies (Arrêt du 2 décembre 1892). Elle n'existait pas pour le sous-secrétaire d'État de l'intérieur, à qui le Conseil d'État n'a pas reconnu qualité pour opposer la déchéance quinquennale (Arrêt du 11 juillet 1894. Voir le *Droit* du 9 août 1894.)

Le sous-secrétaire d'État des postes et télégraphes, le

rentrer, comme
blics, dans ce
Nous croy
dont les ré
ception, q
l'État par
de la disp

44.
qui re
le mi
de l'
loi
Tr
se
t
s
d

n plus cette délé-
du 23 mai 1896,
ministre du com-
télégraphes, les at-
directeur général

décisions ministé-
sous la censure du
rendues en matière

limites qui séparent le
administration proprement
en cette matière est
du Conseil d'État.
administrement, le ministre
ne fait qu'émettre un
domaine; cet avis,
instruction, n'est pas une
qui peuvent résister
de l'administra-
obligés d'attaquer la
Conseil d'État du 29 mai

peines fiscales (Ord.
et en matière de
lorsqu'il s'agit
par le ministre
administratifs; on
des décisions
d'État des lettres
instructions
(Ordon-
11 mai, 13
12 août
6 avril

prétent pour
péage au

passage des gués des rivières, au préjudice des bacs établis pour le compte de l'État, et c'est là un acte purement administratif qui ne peut être attaqué par la voie contentieuse (*id.*, 6 avril 1836).

45. — Pour nous en tenir aux attributions spéciales que le ministre des finances possède comme chargé de la défense des droits du Trésor, nous nous bornerons à dire que ce ministre est compétent pour statuer par voie contentieuse :

1° Sur toutes les réclamations ayant pour objet de liquider une dette à la charge de l'État, soit que la créance porte sur l'exercice courant de son ministère ou sur les exercices clos et non périmés ;

2° Sur la liquidation des pensions à la charge, soit des fonds généraux de l'État, soit des caisses spéciales, qui ont conservé leurs règlements ;

3° Sur l'application des déchéances et prescriptions particulières établies au profit de l'Etat, pour toutes les anciennes dettes et créances qui n'auraient pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les délais prescrits par les lois et règlements ;

4° Sur la fixation des débets de tous les comptables de deniers publics ;

5° Sur la délivrance aux ayants droit des certificats d'inscription des diverses espèces de rentes sur l'État.

Aux termes de toutes les lois constitutives de la dette publique et notamment de celles des 24 mars 1793, 22 et 28 floréal an VII, de l'arrêté des consuls du 27 prairial an X, des décrets des 3 messidor an XII, 13 avril 1809 et 14 mars 1852, tout ce qui se rattache au grand-livre de la dette publique, aux mutations et aux extraits de rentes, ainsi qu'à la délivrance des extraits d'inscription, constitue des opérations essentiellement administratives, soumises au jugement de la Cour des comptes.

Quand il y a litige entre des tiers sur la propriété d'une inscription de rente, les tribunaux judiciaires ont sans doute seuls qualité pour statuer. Mais le tribunal qui décide la question de propriété n'a pas le droit d'ordonner que le ministre sera tenu de procéder au transfert ou à

la mutation de la rente au profit de la partie déclarée propriétaire.

Il n'appartient, en effet, qu'à l'administration seule d'opérer les transferts et mutations, et d'apprécier si les conditions dans lesquelles ils sont demandés sont suffisantes pour assurer la décharge du Trésor.

En pareil cas, l'autorité judiciaire doit se déclarer incompétente. C'est ce qu'a jugé le tribunal de la Seine (1re chambre), le 11 novembre 1871, contre les sieurs Leprest et consorts, qui voulaient faire immatriculer en leurs noms des titres de rente dépendant de la succession Boulang, et qui leur avaient été remis par la caisse d'épargne de Paris, en vertu d'un jugement du 19 août 1869, condamnant le directeur de cette caisse à les leur délivrer.

Cette décision est conforme à la jurisprudence antérieure et à la doctrine, d'après lesquelles les questions relatives à la régularité ou à la validité des transferts et mutations ou justifications à produire pour l'exécution des jugements qui ont statué sur la propriété, sont de la compétence de l'autorité administrative (Conseil d'État, 11 mars 1843; Sirey, 43, II, 603; — 17 juillet 1843; 43, II, 600; — 5 février 1847; S. V., 47, II, 314; — 6 février 1838; S. V., 39, II, 252).

Il faut remarquer que les tribunaux ne pourraient connaître d'action semblable sans contrevenir aux lois des 28 décembre 1789; 22 janvier, 25 et 28 mars 1790; 24 août 1793; 23 mars 1814, article 13; 25 mars 1817; 17 août 1822; 29 janvier 1831, qui réservent exclusivement à l'autorité administrative le soin de liquider les dettes de l'État.

Les tribunaux judiciaires, en se déclarant compétents, violeraient ouvertement les principes protecteurs de la séparation des pouvoirs et de la compétence administrative posés par les lois des 22 décembre 1789, article 7; 16 et 24 août 1790, article 13; 7 et 14 octobre 1790; 16 et 20 fructidor an III, et spécialement par les arrêtés du gouvernement des 2 germinal an V et 5 fructidor an IX, qui ont formellement interdit aux tribunaux de

s'immiscer dans les actes de l'autorité administrative et de troubler celle-ci dans ses opérations.

L'autorité administrative serait donc seule compétente pour connaître d'une demande tendant à faire déclarer le Trésor responsable des conséquences d'un transfert dont la régularité serait contestée.

Au fond, nous pensons que cette demande ne serait d'ailleurs pas fondée; car il a été établi, par un avis du comité des finances du Conseil d'État, du 7 février 1851, que l'intervention du Trésor en matière de transfert est purement administrative;

« Que le Trésor n'a qu'à constater passivement sur ses livres le résultat de la négociation opérée par les intermédiaires légaux et qu'il n'exige pour cette opération que le dépôt des titres accompagnés de la déclaration signée par le vendeur et certifiée par un agent de change, conformément aux dispositions de la loi du 28 floréal an VII et au décret du 27 prairial an X. »

Quant aux dispositions particulières que pourraient nécessiter les rentes sujettes à remploi, c'est à l'agent de change négociateur, qui reçoit le produit du transfert et qui en est responsable, qu'il appartient de les apprécier et d'exiger celles qui sont nécessaires pour sa libération valable, entre les mains du vendeur, du prix du transfert. Le Trésor n'a dans aucun cas, à s'occuper de cette question de remploi.

6° Le ministre est également compétent pour statuer sur les questions auxquelles donne lieu le paiement des traites du caissier central et autres valeurs de la dette flottante.

Le porteur d'une traite du caissier payeur central sur lui-même, passée à l'ordre d'un tiers par endossement, dont le paiement à l'échéance a été refusé par ce comptable, ne peut assigner le Trésor, ni comme débiteur direct, ni comme garant, devant le tribunal civil ou devant le tribunal de commerce pour le faire condamner. Une pareille assignation tendrait en effet à saisir l'autorité judiciaire de l'appréciation d'un titre essentiellement administratif, et dont l'émission, faite en vertu des dispositions

des arrêtés des 19 messidor, 3 thermidor an XI, ne constitue qu'une opération de trésorerie, au moyen de laquelle le Trésor pourvoit au service des armées et aux besoins de ses colonies.

Ces valeurs de crédit ne sont régies ni par le droit commercial ni par le droit civil. Elles n'ont pour objet ni spéculation ni négoce; elles n'ont pas non plus le caractère d'engagement civil. Créées exclusivement pour le service public, elles rentrent, par leur nature, dans la catégorie de toutes les autres obligations que le Gouvernement est amené à souscrire, et sous ce rapport elles sont régies par le droit administratif. Ni la loi, ni la jurisprudence, n'ont assimilé, pour la compétence de juridiction, les traites ou mandats du caissier payeur central sur lui-même, et payables par lui, aux lettres de change ou billets émis par le commerce.

Ces titres ne sont que des engagements administratifs dont l'autorité administrative peut seule connaître, ainsi que l'ont jugé le tribunal de commerce de la Seine, le 27 février 1832, dans une affaire Farouilh, le Conseil d'État sur conflit, le 31 juin 1822 et ledit tribunal, le 5 avril 1848 (affaire Bourdon) et le 27 octobre 1857 (affaire Jardin), et plus récemment le tribunal de commerce d'Issoire, par un jugement du 26 avril 1867.

Le tribunal de commerce de la Seine a également jugé qu'il appartient à l'administration seule d'apprécier si les conditions sous lesquelles le paiement d'un bon du Trésor est demandé permettent d'en opérer le remboursement (8 septembre 1874).

En outre, comme chef et administrateur suprême des produits et revenus publics, le ministre des finances est investi du droit de statuer au contentieux sur une foule de contestations qui peuvent s'élever entre les particuliers et les diverses administrations annexes du ministère des finances.

46. — Il est à remarquer que le ministre des finances n'a, pas plus que ses collègues, le droit de réformer les décisions ou arrêtés des autorités hiérarchiquement inférieures, si les lois ou règlements ont donné à ces auto-

rités le pouvoir de rendre, sur la matière, des décisions contentieuses soumises directement en appel au Conseil d'État. Tels sont, par exemple, les arrêtés des conseils de préfecture rendus en matière de contributions directes.

47. — Mais, d'une part, le ministre des finances peut appeler de ces décisions devant le Conseil d'État, si le Trésor se trouve intéressé dans l'instance, et que les délais du pourvoi ne soient pas expirés.

48. — D'un autre côté, lorsque les arrêtés des conseils de préfecture ont acquis, vis-à-vis de l'État, l'autorité de la chose jugée, le ministre peut encore, *dans l'intérêt de la loi et sans préjudicier aux droits acquis des parties,* déférer ces arrêtés à la censure du tribunal suprême du contentieux administratif (Ordonnances des 19 mars, 17 décembre 1823; 7 juin 1826).

49. — La loi du 16 septembre 1807, article 17, lui donne le droit d'attaquer les arrêts de la Cour des comptes devant le Conseil d'État, qui prononce, s'il y a lieu, leur annulation.

Cet article porte en outre que les arrêts de la Cour des comptes sont exécutoires contre les comptables.

Cette disposition a été interprétée par un décret inédit du 1er avril 1808, de la manière suivante :

« Considérant qu'aucun titre ne peut être créé sur le Trésor public sans l'intervention d'un ordonnateur suffisamment autorisé, tant par notre autorisation que par un crédit législatif, et que les fonctions de notre Cour des comptes doivent se réduire à les juger *dans notre intérêt,* et à donner le quitus aux comptables, quand elle ne les trouve pas en débet;

« Que s'ils se prétendent en avance, c'est au ministre du département pour lequel ils les ont faites, qu'ils doivent en demander le paiement, et que par conséquent elle doit, comme les anciennes cours des comptes, rayer les articles d'avances réclamés par les comptables;

« Article 1er. — Notre Cour des comptes sera tenue de rayer de la dépense du comptable les avances par eux prétendues faites pour quelque cause que ce soit. »

Il a été jugé en conséquence par le Conseil d'État, le

20 novembre 1816 (affaire dame Gâteau), que le ministre des finances peut, nonobstant un arrêt de la Cour des comptes qui déclarerait un comptable en avance, lui opposer l'exception de déchéance, si la cause de sa créance remonte à un exercice frappé de déchéance.

50. — Les décisions du ministre ne peuvent être déférées qu'au Conseil d'État et après avoir été régulièrement notifiées à la partie; en aucun cas elles ne pourraient être attaquées devant le conseil de préfecture (Décret 23 novembre 1823), ni devant les tribunaux (Ord., 1er juin 1828).

51. — Mais le tiers, qui se trouverait lésé par une décision du ministre, devrait se pourvoir devant lui par voie de tierce opposition. Ainsi, par exemple, le tiers qui se trouve lésé par une décision du ministre des finances, qui, sur un décompte de prix de biens nationaux, déclare libéré un autre particulier acquéreur de domaine national, ne doit pas se pourvoir directement au Conseil d'État; il doit d'abord attaquer cette décision devant le ministre même, par la voie de la tierce opposition (26 février 1817).

52. — Il est à remarquer que la requête civile n'est jamais admise contre les décisions ministérielles (Ord., 24 décembre 1831 et 4 mai 1835).

53. — Le ministre pourrait-il se pourvoir au Conseil d'État contre une décision qu'il aurait lui-même rendue? Par exemple, sur l'exposé incomplet d'une affaire, en l'absence de pièces décisives qui démontreraient le droit du Trésor, le ministre aurait rendu une décision donnant gain de cause à la partie réclamante; ainsi il aurait déclaré l'État débiteur alors qu'il serait prouvé clairement, par la quittance de la partie, que le Trésor ne doit rien. Nul doute, dans ce cas, que le ministre ne fût fondé à se pourvoir contre sa première décision, s'il ne pouvait empêcher autrement qu'elle ne reçût son exécution.

Cette latitude que nous reconnaissons au ministre doit surprendre au premier aperçu, parce qu'il est contraire à toutes les règles admises en droit que celui-là qui est juge et qui a rendu son jugement puisse être le premier à en

demander l'annulation devant une juridiction supérieure. Mais il ne faut pas perdre de vue que le ministre est juge et partie dans la cause de l'État qu'il représente, et que, s'il lui appartient de reconnaître les droits des adversaires de l'Etat, il lui appartient également de les contester, puisque, dans le cas où sa décision est attaquée devant le Conseil d'État, il est appelé contradictoirement à la faire maintenir, non plus comme juge, mais comme partie intéressée. Rien ne semble donc empêcher le ministre, mieux informé, de s'opposer à l'exécution de sa première décision, même par voie de recours au Conseil d'État, s'il n'a pas d'autres moyens à sa disposition. Toutefois, ce n'est que dans des cas urgents et extrêmement graves, par exemple en cas de découverte de pièces décisives retenues par l'adversaire de l'Etat, que le ministre devra user de ce pouvoir; car la stabilité, qui est un des grands caractères des actes émanés de l'autorité publique, commande de ne point abuser d'une prérogative qui, si elle était exercée sans discernement et avec légèreté, jetterait le plus grand discrédit sur l'autorité des actes ministériels.

54. — Le délai du pourvoi au Conseil d'État est le même pour le ministre que pour les particuliers. Ce délai est de trois mois, à partir de la signification ou notification faite à la requête de la partie intéressée.

55. — Nous n'entrerons dans aucuns détails sur les formes du pourvoi, non plus que sur la procédure à suivre devant le Conseil d'État. Les règles à cet égard sont tracées par le décret du 22 juillet 1806, dont les dispositions sont applicables à l'État aussi bien qu'aux simples particuliers.

56. — Dans la première édition de cet ouvrage, on constatait que, selon la jurisprudence constamment suivie par le Conseil d'État, les administrations publiques ne pouvaient être soumises à des condamnations aux dépens, ni en obtenir contre leurs adversaires, lorsqu'elles procédaient devant le Conseil sans le ministère d'un avocat et dans les formes prescrites par les articles 16 et 17 du règlement du 22 juillet 1806.

On critiquait cette jurisprudence en se réclamant du

principe général posé par le Code de procédure civile, article 130, qui veut que toute partie qui succombe soit condamnée aux dépens.

L'égalité établie entre l'État et ses adversaires est, disait-on, plus apparente que réelle; car l'État demandeur ou défendeur n'a aucuns frais à sa charge, tandis que le simple particulier, qui est obligé de se pourvoir ou de se défendre contre les prétentions de l'État jugées mal fondées, reste toujours exposé à perdre les frais de timbre, enregistrement et greffe, dont la loi dans ce cas ne lui fait aucune remise.

Le décret du 2 novembre 1864, relatif à la procédure devant le Conseil d'État et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses, est venu faire droit à ces observations.

L'article 2 de ce décret est ainsi conçu :

« Les articles 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives, soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, au cas prévu par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. »

Mais l'État ne peut être condamné aux dépens que dans les cas *expressément* prévus par la disposition citée plus haut (Conseil d'État, 27 juillet 1870); notamment les pourvois formés pour excès de pouvoir contre les actes de police ne peuvent donner lieu contre l'Etat à une condamnation aux dépens (27 juillet 1870, Cretée). Il en est de même du recours formé par un comptable contre une décision ministérielle qui a rejeté sa demande en décharge de responsabilité (1er février 1871, Thomas et Perthuis). Mais le Trésor colonial peut être condamné aux dépens en matière de poursuites; ces dépens ne consistent d'ailleurs que dans les frais de timbre et d'enregistrement, ainsi que cela résulte de l'article 1er du décret du 2 novembre 1864 (5 juillet 1871, Drouhet).

Le même décret contient d'autres dispositions intéressant l'État, et qu'il est utile de citer ici :

« Art. 3. — Les ordonnances de soit communiqué

rendues sur les pourvois au Conseil d'État doivent être notifiées dans le délai de deux mois, sous peine de déchéance.

« Art. 4. — Doivent être formés dans le même délai :

« L'opposition aux décisions rendues par défaut autorisée par l'article 29 du décret du 22 juillet 1806 ;

« Les recours autorisés par l'article 32 du même décret et par l'article 20 du décret du 30 janvier 1852.

« Art. 5. — Les ministres font délivrer aux parties intéressées qui le demandent un récépissé constatant la date de la réception et de l'enregistrement de leur réclamation.

« Art. 6. — Les ministres statuent par des décisions spéciales sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la voie contentieuse.

« Ces décisions sont notifiées administrativement aux parties intéressées.

« Art. 7. — Lorsque les ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois à dater de la réclamation au ministère.

« Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'après la réception de ces pièces.

« Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir en Conseil d'État.

« Art. 8. — Lorsque les ministres seront appelés à produire des réponses, ou à présenter des observations sur des pourvois introduits devant le Conseil d'État, la section du contentieux fixe, eu égard aux circonstances de l'affaire, les délais dans lesquels les réponses et observations doivent être produites. »

57. — Avant de terminer ce qui a rapport aux instances administratives, faisons remarquer que, depuis l'ordonnance du 1er juin 1828, les ministres n'ont plus le droit d'élever le conflit d'attribution : aux préfets seuls appartient aujourd'hui ce pouvoir. Il est vrai que si le ministre estime que le conflit doive être élevé, il pourra donner l'ordre au préfet de proposer le déclinatoire de

juridiction devant le tribunal saisi de la contestation; mais le ministre n'agira plus directement, comme il pouvait le faire sous l'empire des règlements anciens. Ainsi un décret du 31 mai 1808[1] avait décidé qu'un arrêt, soit de la cour d'appel, soit de la Cour de cassation, ne peut avoir l'effet de la chose jugée et recevoir son exécution s'il se permet de décider quand et comment un paiement sera fait par le Trésor public; et que le ministre du Trésor peut et doit élever le conflit, et empêcher l'exécution de l'arrêt. — Aujourd'hui le conflit, dans aucun cas, ne serait opposable par le ministre, et le préfet devrait le proposer avant l'arrêt sur l'appel; autrement le jugement ou l'arrêt deviendrait définitif et aurait acquis force de chose jugée.

58. — Un arrêté du Gouvernement, du 5 brumaire an X, porte :

« Article 1er. — Toute pièce produite à fin de liquidation ou de paiement de sommes prétendues sur le Trésor public ne pourra, si elle est reconnue fausse ou altérée, être rendue aux parties.

« Art. 2. — Le chef du bureau où la pièce aura été produite en rendra compte sans retard au ministre, qui en fera un rapport spécial au Gouvernement.

« Art. 3. — Il sera sursis à toute liquidation et paiement au profit de celui qui aura produit de pareilles pièces jusqu'à ce qu'il ait été statué par le Gouvernement sur le rapport prescrit par l'article précédent. »

Il résulte de cet arrêté que, sur le rapport du ministre, des poursuites soit en inscription de faux, soit au criminel, pourront être intentées contre la personne qui aura tenté de faire usage de la pièce arguée de faux, et, dans ce cas, aucune liquidation ou paiement ne pourra avoir lieu avant l'issue de la procédure.

---

1. Sirey, 16, II, 353.

CHAPITRE II

DES SAISIES-ARRÊTS OU OPPOSITIONS ENTRE LES MAINS DES RECEVEURS, PAYEURS ET ADMINISTRATEURS DE CAISSES OU DE DENIERS PUBLICS

SOMMAIRE

59. — Les formes à suivre pour les saisies-arrêts ou oppositions au Trésor public, établies par les lois de 1792 et 1793, sont confirmées par le décret du 18 août 1807.
60. — Texte de ce décret.
61. — Modifications qu'il apporte au Code de procédure.
62. — Le fonctionnaire responsable du paiement ne doit pas se constituer juge de la régularité ou de la nullité de la saisie-arrêt.
63. — Il suffit, pour la validité de l'exploit, qu'il soit signifié à la personne préposée pour le recevoir et visé par elle.
64. — Le *visa* doit être sans frais.
65. — La nullité de l'exploit, dans les cas prévus par les articles 3 et 5 du décret, ne peut-elle être opposée que par l'administration, ou bien peut-elle être également invoquée par les tiers intéressés au paiement ?
66. — Tant que la somme due par le Trésor n'a pas été remboursée, les parties peuvent réparer les vices des exploits signifiés.
67. — La saisie-arrêt n'a d'effet que jusqu'à concurrence de la somme portée en l'exploit. — Conséquences qui en résultent.
68. — Il ne peut être pratiqué de saisie-arrêt entre les mains des préfets, à raison des sommes dont l'État est débiteur envers un particulier.
69. — Le décret du 18 août 1807 a été rendu applicable aux fonds déposés dans les caisses d'épargne.
70. — Bureau des oppositions établi au Trésor public.
71. — La saisie-arrêt ou opposition doit être faite entre les mains des agents sur la caisse desquels les ordonnances de paiement seront délivrées ; — Loi du 9 juillet 1836, arrêt de la Cour de cassation du 14 janvier 1867.
72. — Durée de l'effet légal des saisies-arrêts ou oppositions au Trésor ; articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 ; — Explication donnée à la Chambre des députés ; — Examen des difficultés qui peuvent s'élever relativement aux significations de cessions et transports ; — Article 11 de la loi du 8 juillet 1837, concernant la Caisse des dépôts et consignations.
73. — La péremption des oppositions ou saisies-arrêts n'est-elle établie que dans le seul intérêt du Trésor et de ses agents, et ne peut-elle être invoquée que par eux ?
74. — La signification au Trésor d'un jugement de validité d'opposition a les mêmes effets que celle du renouvellement de l'opposition ou d'un transport.
75. — *Quid*, dans le cas où un jugement aurait validé une opposition déjà rayée d'office des registres du Trésor, à cause de sa date remontant à plus de cinq années ?

76. — Dispositions relatives au versement à la Caisse des consignations du montant des créances frappées au Trésor de saisies-arrêts ; droit des créanciers opposants.
77. — Texte de l'ordonnance du 16 septembre 1837, qui détermine les cas et les formes dans lesquels les agents du Trésor peuvent se libérer en versant à la Caisse des consignations les sommes saisies-arrêtées entre leurs mains.
78. — Oppositions sur cautionnements.
79. — L'opposition formée postérieurement à la délivrance aux ayants droit des mandats de paiement est-elle recevable ?
80. — Circonstances diverses dans lesquelles les saisies-arrêts ne sont pas valables.
81. — Les saisies-arrêts faites au Trésor doivent-elles, suivant l'article 8 de la loi du 14 février 1792, être datées du jour et de l'heure ?
82. — Les payeurs, caissiers et administrateurs de deniers publics n'ont jamais à se constituer juges du mérite des oppositions et significations qui leur sont faites.
83. — Toutefois ils doivent exécuter un transport signifié antérieurement à toute opposition.
84. — Transport précédé d'opposition.

59. — Les lois des 14-19 février 1792 et 30 mai-8 juin 1793 avaient établi les formes à suivre pour les saisies-arrêts ou oppositions signifiées au Trésor public.

Après la promulgation du Code de procédure qui, aux termes de son article 1041, dut être exécuté à dater du 1er janvier 1807, des doutes s'élevèrent sur la question de savoir si, conformément à cet article, ces lois ne se trouvaient pas abrogées.

Un avis du Conseil d'État du 12 mai 1807, approuvé par l'Empereur, le 1er juin suivant, décida que l'abrogation prononcée par l'article 1041 du Code de procédure civile ne s'étend point aux affaires qui intéressent le Gouvernement, pour lesquelles il a toujours été regardé comme nécessaire de se régir par des lois spéciales, soit en simplifiant la procédure, soit en produisant des formes différentes : qu'ainsi les lois des 14-19 février 1792 et 30 mai-8 juin 1793 continuent d'être les règles de la matière, à l'exception des dispositions du Code de procédure civile qui portent nominativement sur les saisies-arrêts ou oppositions signifiées aux administrations publiques, et qui se bornent aux deux articles 561 et 569[1].

1. Préambule du décret du 18 août 1807.

En conséquence, voulant, pour le bien du service et pour celui des parties intéressées, réunir toutes les dispositions relatives à cet objet et faciliter la connaissance des règler à observer, l'Empereur, le Conseil d'État entendu, rendit à la date du 18 août 1807, un décret qui est encore la loi de la matière.

60. — En voici le texte :

« Article 1er. — Indépendamment des formalités communes à tous les exploits, tout exploit de saisie-arrêt ou opposition entre les mains des receveurs, dépositaires ou administrateurs de caisses ou de deniers publics, en cette qualité, exprimera clairement les noms et qualités de la partie saisie; il contiendra, en outre, la désignation de l'objet saisi.

« Art. 2. — L'exploit énoncera pareillement la somme pour laquelle la saisie-arrêt ou opposition est faite, et il sera fourni, avec copie de l'exploit, auxdits receveurs, caissiers ou administrateurs, copie ou extrait en forme du titre du saisissant.

« Art. 3. — A défaut par le saisissant de remplir les formalités prescrites par les articles 1er et 2 ci-dessus, la saisie-arrêt ou opposition sera regardée comme non avenue.

« Art. 4. — La saisie-arrêt ou opposition n'aura d'effet que jusqu'à concurrence de la somme portée à l'exploit.

« Art. 5. — La saisie-arrêt ou opposition formée entre les mains des receveurs, dépositaires ou administrateurs de caisses ou de deniers publics, en ces qualités, ne sera point valable, si l'exploit n'est fait à la personne préposée pour le recevoir, et s'il n'est visé par elle sur l'original, ou, en cas de refus, par le procureur près le tribunal de première instance de leur résidence, lequel en donnera de suite avis au chef des administrations respectives.

« Art. 6. — Les receveurs, dépositaires ou administrateurs seront tenus de délivrer, sur la demande du saisissant, un certificat qui tiendra lieu, en ce qui les concerne, de tous autres actes et formalités prescrits à l'égard des tiers saisis, par le titre VII du livre V du Code de procédure civile.

« S'il n'est rien dû au saisi, le certificat l'énoncera.

« Si la somme due au saisi est liquide, le certificat en déclarera le montant.

« Si elle n'est pas liquide, le certificat l'exprimera.

« Art. 7. — Dans le cas où il serait survenu des saisies-arrêts ou oppositions sur la même partie et pour le même objet, les receveurs, dépositaires ou administrateurs seront tenus, dans les certificats qui leur seront demandés, de faire mention desdites saisies-arrêts ou oppositions, et de désigner les noms et élections de domicile des saisissants, et les causes desdites saisies-arrêts ou oppositions.

« Art. 8. — S'il survient de nouvelles saisies-arrêts ou oppositions depuis la délivrance du certificat, les receveurs, dépositaires ou administrateurs seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de fournir un extrait contenant pareillement les noms et élections de domicile des saisissants, et les causes desdites saisies-arrêts ou oppositions.

« Art. 9. — Tout receveur, dépositaire ou administrateur de caisses ou de deniers publics, entre les mains duquel il existera une saisie-arrêt ou opposition sur une partie prenante, ne pourra vider ses mains sans le consentement des parties intéressées, ou sans y être autorisé par justice. »

61. — Il n'est pas question dans ces articles de la dénonciation de l'opposition au saisi et de la contre dénonciation au tiers saisi, c'est-à-dire au Trésor.

La nécessité de la dénonciation n'est pas douteuse, attendu que le décret de 1807 ne touche pas aux rapports du saisi ou du saisissant, réglés par le Code de procédure civile. Au contraire, la contre dénonciation au Trésor est inutile; c'est ce qui a été décidé par deux arrêts de la Cour de cassation du 5 novembre 1872 et du 12 novembre 1877. Ce dernier arrêt est fondé sur ce que la législation du Trésor se suffit à elle-même, en ce qui concerne les formalités à remplir entre le saisissant et le Trésor public, et que dans la procédure prescrite par la loi du 14 février 1792 il n'y a aucune place pour une contre dénonciation au Trésor, laquelle serait encore au-

jourd'hui inutile et frustratoire, en présence de l'article 9 du décret de 1807.

Indépendamment des formalités exigées dans les cas ordinaires, l'opposition formée à la caisse publique doit contenir la *désignation de l'objet saisi;* il ne suffit pas de dire qu'on arrête ce qui est et sera dû par la suite au saisi (art. 1er). Au lieu d'une simple énonciation du titre, il doit en contenir extrait ou copie en forme (art. 2).

Enfin, à défaut des formalités exigées par ces deux articles, la saisie n'est pas seulement *nulle,* elle est déclarée comme *non avenue,* c'est-à-dire, suivant M. Roger (n° 413) et le *Dictionnaire de procédure,* de Bioche, (v° saisie-arrêt, n° 214), que le fonctionnaire ne doit pas attendre que la nullité en soit prononcée, mais qu'il doit payer nonobstant l'opposition.

62. — Mais quand l'opposition a été reçue, nous croyons que le fonctionnaire responsable du paiement ne doit jamais se constituer juge de la validité ou de la régularité de la saisie-arrêt, sauf dans les cas expressément déterminés par les règlements, et qu'il doit en conséquence s'abstenir de vider ses mains.

63. — Il n'est pas nécessaire que les caissiers ou administrateurs reçoivent eux-mêmes les exploits de saisie-arrêt; il suffit que l'exploit soit *signifié à la personne préposée pour le recevoir et visé par elle;* les administrateurs ou caissiers peuvent donc, sous leur responsabilité, déléguer un employé ou commis qui déclarera avoir qualité pour recevoir l'exploit (Arrêt de cassation du 25 janvier 1825, Dalloz, 25, I, 174).

Il est bien entendu que c'est au siège ou bureau de l'administration, et non au domicile personnel des caissiers, administrateurs ou employés, que l'exploit doit être présenté pour le *visa.*

64. — Le décret ne dit pas si le *visa* exigé par l'article 5, qui n'est que la reproduction de l'article 561 du Code de procédure civile, sera sans frais; mais l'affirmative résulte de l'article 1039 du même Code, dont la disposition s'applique à toutes les significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir. Cet ar-

ticle porte : « Toutes significations faites à des personnes publiques préposées pour les recevoir seront visées par elles sans frais sur l'original.

« En cas de refus, l'original sera visé par le procureur près le tribunal de première instance de leur domicile. Les refusants pourront être condamnés, sur les conclusions du ministère public, à une amende qui ne pourra être moindre de cinq francs. »

65. — La nullité de l'exploit, dans les cas prévus par les articles 3 et 5 du décret, n'est-elle opposable que par l'administration ou caisse qui aurait fait des paiements nonobstant des oppositions qu'elle aurait considérées comme nulles ou non avenues? ou bien, au contraire, cette nullité pourrait-elle être invoquée même par des tiers, créanciers opposants ou autres? Si l'on consulte le préambule du décret, il semblerait en résulter que les formalités qu'il prescrit n'ont été imposées aux créanciers saisissants et opposants que dans l'intérêt des receveurs, dépositaires et administrateurs de deniers publics; d'où l'on pourrait conclure que c'est également dans l'intérêt de l'État seul que le décret a prescrit les formalités à suivre pour les saisies-arrêts ou oppositions faites à des caisses publiques; et que, par conséquent, les tiers ne peuvent se prévaloir de l'inobservation de ces formalités.

Mais cette opinion nous paraît trop absolue, et nous croyons qu'il y a lieu de faire une distinction entre les formalités dont l'accomplissement intéresse tous les créanciers opposants, et celles qui ne sont que dans l'intérêt seul de l'administration.

Ainsi, nous tenons pour certain que les créanciers opposants et saisissants ont incontestablement le droit d'arguer de nullité les exploits faits en contravention aux formalités prescrites par les articles 1 et 2 du décret, parce que ces formalités ont aussi bien pour objet l'intérêt de toute la masse des créanciers opposants, que celui de la caisse; d'ailleurs, dans ce cas, l'article 3 en prononce formellement la nullité.

De même, ces créanciers auraient le droit de faire rejeter d'une collocation ou distribution, la somme excé-

dant celle portée en l'opposition ou saisie-arrêt faite à la caisse, ainsi que l'explique l'article 4 du décret.

Mais, comme la formalité du *visa* est dans l'intérêt seul de l'administration, la Cour de cassation a décidé, par un arrêt de rejet du 25 janvier 1825 (Dalloz, 1825; I, 174), qu'un paiement fait par une caisse publique (celle des dépôts et consignations) à un créancier porteur d'une opposition non visée était valable.

66. — Dans tous les cas, tant que la somme due par le Trésor ou par ses agents, receveurs, administrateurs, caissiers ou dépositaires de deniers publics, n'a pas été remboursée, et que les parties sont encore dans les délais utiles pour produire leurs titres et faire valoir leurs droits dans les ordres et distributions, et n'ont encouru ni péremption, ni déchéance[1], elles peuvent, par de nouveaux exploits, réparer les vices des saisies-arrêts ou oppositions primitives.

67. — L'article 2 du décret du 18 août 1807 porte que l'exploit devra énoncer la somme pour laquelle la saisie est faite, et, d'après l'article 4, l'opposition n'a d'effet que jusqu'à concurrence de la somme portée dans l'exploit.

Par suite, cet acte ne peut contenir de réserves indéfinies, soit pour les intérêts, soit pour les frais. Ces réserves doivent être évaluées en sommes, et, si l'huissier s'y refuse, le payeur ne donne qu'un visa restrictif en ce qui concerne le capital de la créance seulement (article 12 de l'instruction du 11 décembre 1879).

Il ne résulte pas du texte de l'article 4 que le créancier qui a formé opposition au Trésor sur les fonds de son débiteur, avant la cession que ce dernier a faite au profit d'un tiers, ait un droit exclusif et spécial sur la réserve faite par le Trésor du montant de son opposition. Ce créancier ne vient que par contribution avec les créanciers opposants depuis la signification de la cession (arrêt de la cour de Paris du 5 juillet 1838; Dalloz, 1839. II, 87). — Le même arrêt a décidé que le cessionnaire de créances saisies-arrêtées entre les mains du Trésor, après

1. Voyez le chap. XIII.

avoir touché les fonds libres, lors du paiement desquels le Trésor a réservé ce qui restait dû au saisi, en vue des oppositions formées par d'autres créanciers que le cessionnaire, ne peut venir à la distribution par contribution des sommes ainsi réservées, bien que sa créance ne soit pas complètement éteinte.

68. — Un arrêt de rejet de la Cour de cassation du 11 février 1834 (Dalloz, 1838 ; I, 374), confirmatif d'un arrêt de la cour de Toulouse du 17 décembre 1830 (Dalloz, 1831 ; II, 157), a décidé qu'il ne peut être pratiqué de saisie-arrêt entre les mains des préfets à raison des sommes dont l'État serait débiteur envers un particulier ; que les préfets ne doivent pas être rangés dans la classe des receveurs, dépositaires ou administrateurs de caisses ou deniers publics ; qu'à supposer que les préfets puissent être assimilés à ces receveurs, dépositaires et administrateurs, ceux qui forment des saisies-arrêts entre leurs mains ne peuvent les contraindre à faire une déclaration affirmative, ni les faire déclarer, faute de ce, débiteurs purs et simples des causes de ces oppositions ; que, dans une pareille hypothèse, les préfets ne seraient tenus que de délivrer un certificat des sommes dues au saisi (Arrêt conforme : Cass. 9 mai 1875).

Cette doctrine s'appliquerait avec autant de justesse à tous les autres *ordonnateurs* des dépenses publiques, départementales, communales, et des établissements de charité ; car c'est un des principes fondamentaux de la comptabilité en France que les fonctionnaires et administrateurs investis du droit d'ordonnancer les mandats de paiement, ne peuvent être à la fois caissiers ou détenteurs de deniers publics, la qualité de comptable étant incompatible avec celle d'ordonnateur.

69. — L'article 11 de la loi du 5 juin 1835 a rendu applicable aux fonds déposés dans les caisses d'épargne le décret du 18 août 1807 et les articles 561 et 569 du Code de procédure civile.

70. — Pour satisfaire aux prescriptions du Code de procédure et à celles du décret de 1807, il a été établi au Trésor un bureau des oppositions qui est rattaché

au service du contentieux. Un chef spécial est chargé de cette importante partie du service. C'est à lui que les exploits doivent être adressés, et c'est par lui que les originaux sont visés sous un numéro spécial; la copie qui lui est laissée est aussitôt classée dans un dossier distinct avec les autres pièces y relatives.

En outre, pour faciliter les recherches et rendre les erreurs impossibles, il existe au Trésor des registres où sont inscrits à l'instant même, par extrait, par ordre de numéro et de date des significations, toutes les oppositions, transports, cessions et autres actes signifiés au Trésor public.

71. — Un point important à remarquer, c'est que la saisie-arrêt ou opposition, pour être valable, pour pouvoir arrêter le paiement de la somme due par le Trésor ou ses agents, receveurs, payeurs, administrateurs de caisses et de deniers publics, doit être faite entre les mains des agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats de paiement seront délivrés. C'est ce que décide la loi du 9 juillet 1836, article 13.

Sous l'empire des lois et règlements antérieurs à cette loi, la Cour de cassation avait décidé, contrairement aux conclusions de M. le procureur général Dupin, que les oppositions sur les créanciers de tous les ministères pouvaient être faites au bureau des oppositions placé au ministère des finances, et avaient pour effet de rendre nul tout paiement fait par un payeur de département au préjudice de ces oppositions. La Cour, en adoptant cette opinion, s'était principalement fondée sur le motif que, le ministre ordonnateur étant maître d'assigner le paiement sur tel comptable de l'État qu'il lui plaît de choisir, il y avait pour les créanciers opposants de très grandes difficultés, sinon impossibilité complète, à arrêter les sommes dues par le Trésor ailleurs qu'au bureau central des oppositions à Paris [1]. Mais cette jurisprudence exposait le Trésor à payer irrégulièrement, au mépris d'une opposition dont le payeur n'avait et ne pouvait même pas avoir

1. Voyez cet arrêt dans Dalloz, 1836, I, 8.

connaissance. Cet inconvénient grave a fait sentir la nécessité de régler la difficulté législativement; tel a été le but de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, ainsi conçu :

« Toutes saisies-arrêts ou oppositions sur des sommes dues par l'État, toutes significations de cession ou transport desdites sommes, et toutes autres ayant pour objet d'en arrêter le paiement, devront être faites entre les mains des payeurs, agents ou préposés, sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats seront délivrés [1].

« Néanmoins, à Paris, et pour tous les paiements à effectuer à la caisse du payeur central du Trésor public, elles devront être exclusivement faites entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances.

« Toutes dispositions contraires sont abrogées.

« Seront considérées comme nulles et non avenues toutes oppositions et significations faites à toutes autres personnes que celles ci-dessus indiquées.

« Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts des cautionnements [2]. »

Les termes de cet article sont si positifs, qu'ils semblaient ne devoir plus donner lieu à aucune erreur dans l'application pour l'avenir, et cependant cette erreur a été commise par le tribunal civil de la Seine, dans les circonstances suivantes.

Un sieur Peyre, sculpteur à Paris, avait été chargé en 1854 par le ministère d'État, de l'exécution d'une œuvre d'art, à raison de laquelle il lui était dû une somme de 3,200 fr. Sur sa demande, il lui fut délivré successivement deux mandats, l'un de 1,000 francs, le 3 février 1855, payable par la caisse centrale à Paris, l'autre de 2,200 fr., le 31 juillet de la même année, payable par la caisse du receveur général de Maine-et-Loire, à Angers, où le sieur Peyre avait transporté sa demeure et son atelier, pour l'exécution d'une autre œuvre d'art.

---

1. Les oppositions sur les sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations, ne peuvent être valablement faites qu'à la caisse qui a reçu le dépôt ou la consignation.
2. Voyez le chap. V. n° 202.

Le 26 avril 1855, un sieur Puccini forma entre les mains du conservateur des oppositions une saisie-arrêt sur toutes les sommes qui seraient ordonnancées au profit du sieur Peyre sur la caisse centrale du Trésor. Mais cette saisie-arrêt resta sans effet, puisque le paiement de la créance due par l'État avait été assigné sur une autre caisse. Au moyen de cette réassignation de paiement, le sieur Peyre parvint à se soustraire aux poursuites de son créancier, et il toucha la somme de 2,200 fr. des mains du payeur de Maine-et-Loire, qui n'avait reçu aucun empêchement. Ce paiement était parfaitement valable. Il était en effet impossible au payeur d'Angers d'appliquer une opposition dont il n'avait pas connaissance; néanmoins, le tribunal civil de la Seine condamna le Trésor public à indemniser le sieur Puccini du préjudice qui lui avait été causé. Sur le pourvoi formé contre ce jugement, la Cour de cassation a rendu l'arrêt suivant, à la date du 14 janvier 1867 :

« La Cour,

« Vu l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836;

« Attendu que cet article dispose que toutes saisies-arrêts ou oppositions sur les sommes dues par l'État doivent être faites entre les mains des payeurs sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont délivrés;

« Qu'il déclare en outre que toutes dispositions contraires sont abrogées, et que seront considérées comme nulles et non avenues toutes oppositions ou significations faites à toutes autres personnes que celles ci-dessus indiquées;

« Attendu qu'il est constaté en fait que Puccini n'avait fait aucune opposition entre les mains du payeur de Maine-et-Loire, quand celui-ci a acquitté l'ordonnance du ministre d'État du 31 juillet 1855, assignée sur sa caisse, au nom du sieur Peyre, débiteur dudit Puccini, en paiement des travaux exécutés par Peyre pour l'achèvement du Louvre;

« D'où le pourvoi conclut que ce paiement, régulier en la forme, ne peut être, de la part de Puccini, l'objet d'aucun recours contre le ministère des finances;

« Attendu que le jugement attaqué a néanmoins reconnu et déclaré qu'il y avait lieu d'étendre l'effet de l'opposition formée par Puccini sur Peyre à la caisse centrale du Trésor, le 26 avril 1855, à la caisse du payeur du département de Maine-et-Loire;

« Qu'il se fonde pour cela sur ce que les ordonnances successivement délivrées à Peyre par le ministre d'État, la première, de 1,000 fr., à la date du 3 février 1855, sur la caisse centrale du Trésor, la deuxième, de 2,200 fr., à la date du 31 juillet de la même année, sur la caisse du payeur de Maine-et-Loire, avaient toutes les deux pour objet des travaux commandés et exécutés à Paris, où d'ailleurs Puccini, créancier saisissant, et Peyre, débiteur saisi, avaient respectivement leurs domiciles;

« Et, d'autre part, sur ce que la première de ces ordonnances, ce qui n'est pas contesté, avait été entièrement acquittée, entre les mains de Peyre ou de ses représentants, avant le 26 avril 1855, date de la saisie-arrêt de Puccini à cette caisse;

« Mais, attendu que ces deux circonstances n'étaient pas de nature à pouvoir, seules et prises en elles-mêmes, particulièrement en ce qui concerne le Trésor, modifier en quoi que ce soit *l'exacte et rigoureuse application de l'article 13 de la loi précitée du 9 juillet 1836;*

« D'où il suit qu'en décidant le contraire, en l'état des faits constatés par le jugement attaqué, et par les motifs y exprimés, et en condamnant par suite le ministre des finances à payer à Puccini la somme de 998 fr., montant des causes de la saisie pratiquée par lui le 26 avril 1855, sur la caisse centrale du Trésor, le tribunal de la Seine a violé les dispositions ci-dessus visées,

« Par ces motifs, la Cour... »

Le principe édicté par l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836 a été ainsi sauvegardé, et il est maintenant à l'abri de toutes contestations; mais il faut convenir qu'au point de vue de l'équité, la réclamation du sieur Puccini était de nature à intéresser les juges, ce qui explique le jugement rendu en sa faveur par le tribunal civil de la Seine. Sachant que son débiteur, demeurant à Paris, était chargé

d'exécuter dans cette ville des travaux pour le compte de l'État, le sieur Puccini avait formé opposition sur les sommes payables par la caisse centrale, qui avait déjà acquitté un premier mandat délivré au nom du sieur Peyre. Il avait ainsi fait tout ce qui dépendait de lui pour la conservation de ses droits. En autorisant un second paiement sur une autre caisse, le ministère d'État s'était rendu involontairement le complice d'une fraude qui avait permis au sieur Peyre d'éluder l'effet de la saisie formée par son créancier. Il importait d'empêcher le retour de semblables faits. L'administration a atteint ce but en introduisant dans le règlement du ministère des finances sur la comptabilité publique une disposition ainsi conçue :

« Art. 3. — Lorsqu'en raison de circonstances particulières, des paiements pour acompte ou pour solde d'un service ou sur une créance sont assignés sur une caisse autre que celles où les précédents acomptes auraient été acquittés, l'ordonnateur adresse aux comptables qui ont payé ces acomptes un bulletin faisant connaître le lieu où doit s'effectuer le paiement du solde, ainsi que le numéro et la date de l'ordonnance ou du mandat délivré et à l'appui duquel se trouvent annexées les pièces justificatives de la dépense. Ce bulletin est destiné à être joint à la dernière ordonnance ou au dernier mandat d'acompte payé à chaque caisse.

« De son côté, le comptable chargé des paiements subséquents reçoit pour le même emploi, avec la première ordonnance ou le premier mandat indiqué sur sa caisse, un bulletin semblable contenant les indications relatives aux paiements antérieurs, *et en outre, pour la garantie de sa responsabilité personnelle, un certificat de non-opposition sur le titulaire de la créance, délivré par chacun des comptables ayant participé à ces paiements.* »

Une disposition analogue a été également insérée dans les autres règlements ministériels; de telle sorte que les oppositions régulièrement formées sur les sommes dues par l'État entre les mains du comptable chargé de les payer, continuent à produire leur effet, même lorsque le paiement a été réassigné sur une autre caisse.

Par une circulaire du 21 août 1875, la direction générale de la comptabilité publique a décidé, en outre, qu'il y avait lieu de réclamer un certificat de non-opposition, lorsque le paiement est assigné dans un département autre que celui où le service a été fait.

72. — Aux termes de la loi des 14-19 février 1792, article 13, les saisies-arrêts et oppositions formées sur les sommes qui s'acquittent directement par le Trésor public ne devaient avoir d'effet que pendant trois années, à compter de leurs dates. Mais cette disposition n'avait jamais été appliquée et était tombée en désuétude, par le motif que la même loi n'avait pas autorisé l'administration à rayer d'office les oppositions après trois ans de date. En 1836, toutes les oppositions formées au Trésor depuis 1792, et dont la mainlevée n'avait pas été rapportée, étaient encore subsistantes sur les registres, quoique le plus grand nombre fût depuis longtemps sans objet. Cet état de choses était nuisible à la bonne tenue des pièces de comptabilité.

D'un autre côté, la loi de 1792 ne s'appliquait qu'aux oppositions sur les sommes qui s'acquittent directement par le Trésor public. Or, il importait de créer une disposition plus générale, qui réglât le sort, non seulement des oppositions faites à Paris, mais encore de toutes celles faites entre les mains des payeurs, receveurs et autres préposés ou agents du Trésor, dans les départements.

C'est dans ce but qu'ont été adoptés les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, qui portent :

« Art. 14. — Lesdites saisies-arrêts, oppositions et significations, n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai, quels que soient d'ailleurs les actes, traités ou jugements intervenus sur lesdites significations ou oppositions.

« En conséquence, elles seront rayées d'office des registres dans lesquels elles auront été inscrites, et ne seront pas comprises dans les certificats prescrits par l'article 14 de la loi du 19 février 1792, et par les articles 7 et 8 du décret du 18 août 1807.

« Art. 15. — Les saisies-arrêts, oppositions et significations de cession ou transport, et toutes autres faites jusqu'à ce jour, ayant pour objet d'arrêter le paiement des sommes dues par l'État, devront être renouvelées dans le délai d'un an, à partir de la publication de la présente loi, et conformément aux dispositions ci-dessus prescrites, faute de quoi elles resteront sans effet et seront rayées des registres dans lesquels elles auront été inscrites. »

Ces deux articles ont donné lieu à des explications à la Chambre des députés entre M. Vivien et M. Delaire, commissaire du Gouvernement.

« Veut-on, a demandé M. Vivien, que le cessionnaire d'une créance, qui a fait connaître son droit d'une manière régulière, soit obligé de reproduire tous les cinq ans, à peine de déchéance, le titre en vertu duquel il est devenu propriétaire de la créance? Mais s'il n'obéit pas à cette injonction, qu'arrivera-t-il? L'ancien propriétaire est dépossédé, on ne le payera pas. Entend-on ne pas payer non plus le cessionnaire? Je demande une explication. »

M. Delaire a répondu : « L'honorable M. Vivien semble craindre que le transport lui-même ne se prescrive avec la signification qui en est faite au Trésor. Tel n'est pas le sens de l'article en discussion. Le transport saisit le cessionnaire vis-à-vis du cédant; mais, vis-à-vis de l'administration, la signification n'a d'autre effet qu'une opposition. Cela est tellement vrai, que le ministre ordonnateur n'a pas connaissance de la signification qui en est faite au Trésor, et qu'à son égard, le créancier qui a traité avec lui reste son créancier, au moins apparemment, et que la liquidation et l'ordonnance sont faites en son nom. Mais le payeur n'acquitte l'ordonnance qu'entre les mains du cessionnaire, tant que la signification de son transport ou son opposition subsistent. Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu à une distinction entre le simple opposant ou le cessionnaire : l'un et l'autre devront renouveler leur signification dans les cinq ans[1]. »

---

1. *Moniteur* du 11 mai 1836.

Cette opinion a prévalu devant la Chambre, et la loi porte textuellement que toutes les significations de cession ou transport n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai.

Il faut remarquer toutefois que, si la disposition adoptée peut se justifier facilement, au point de vue de l'administration, elle n'est pas sans inconvénient pour les cessionnaires qu'elle peut priver de leur droit de préférence. — En effet, lorsqu'un transport a été consenti et que le cessionnaire se trouve saisi par la signification régulièrement faite, il est devenu propriétaire de la créance, et le cédant n'y a plus aucun droit. Supposons que cinq années se soient écoulées sans renouvellement depuis la signification du transport. Dans l'intervalle, le cédant, poursuivi par d'autres créanciers, aura subi des condamnations, et des saisies-arrêts ou oppositions auront été faites au Trésor sur la créance primitivement transportée. Si, dans cet état, le Trésor, considérant la signification du transport comme n'ayant plus d'effet, à défaut de renouvellement dans le délai, paie, soit au cédant, soit à ses créanciers opposants, nul doute que, suivant les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, le paiement sera valable et libératoire, et cependant, d'après le droit civil, il en serait tout autrement.

L'article 11 de la loi du 8 juillet 1837 a déclaré ces articles 14 et 15 applicables aux saisies-arrêts, oppositions et autres actes ayant pour objet d'arrêter le paiement des sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations.

Le projet d'article reproduisant les termes de l'article 15 de la loi de 1836 proposait de décider que les significations de cessions et transports se trouvaient comprises dans cette règle. Mais cette disposition a été écartée à la Chambre des pairs, sur les observations présentées par M. le comte Roy, M. Tripier et M. Girod (de l'Ain). Ces orateurs ont pensé que la nécessité du renouvellement quinquennal ne devait pas être imposée aux cessionnaires. Ils ont fait remarquer que, ceux-ci étant propriétaires, il y aurait grand inconvénient à les dépouiller au profit du

cédant ou des créanciers de celui-ci, ou d'un nouveau cessionnaire, par cela seul qu'un délai de cinq ans se serait écoulé sans renouvellement.

La Chambre des pairs, touchée de ces considérations, n'a pas voulu assimiler les cessionnaires aux créanciers opposants, et l'article a été adopté avec cette modification à la loi du 9 juillet 1836 (*Moniteur* du 2 juin 1837).

73. — La prescription de l'opposition, faute d'avoir été renouvelée dans le délai de cinq années de sa date, n'est-elle établie que dans le seul intérêt du Trésor et de ses agents, et ne peut-elle être invoquée que par eux?

Dans la seconde édition de cet ouvrage, nous nous sommes prononcés pour l'affirmative.

A l'appui de cette opinion, nous invoquions l'autorité de deux jugements du tribunal de la Seine du 28 décembre 1838 et du 29 décembre 1843.

Le tribunal civil de Nîmes (2 avril 1887) a statué depuis dans le même sens :

« Attendu que les registres du Trésor se trouvaient remplis d'une multitude d'oppositions qui y étaient entassées et arrêtaient le paiement d'un nombre toujours croissant de créances; que pour remédier à ces inconvénients, la loi de finances du 9 juillet 1836 établit pour les oppositions une prescription quinquennale;

« Attendu qu'il faut reconnaître que cette mesure d'ordre, destinée à simplifier et à régulariser périodiquement la tenue des registres, fut établie seulement dans l'intérêt de l'administration, qui est libre de s'en prévaloir ou de n'en tenir aucun compte; que par suite la prescription quinquennale ne peut être invoquée par d'autres intéressés. »

Mais le système contraire a été adopté par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 9 août 1892, portant que la péremption est nécessairement opposable non seulement par l'État, mais par les tiers, quels qu'ils soient, cessionnaires ou créanciers; qu'en effet la loi ne fait aucune distinction; qu'elle porte que les saisies-arrêts dont il s'agit, n'auront d'effet que pendant cinq années à compter de leur date, et ajoute que les saisies périmées

Cette opinion a prévalu devant la Chambre, et la loi porte textuellement que toutes les significations de cession ou transport n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date, si elles n'ont pas été renouvelées dans ledit délai.

Il faut remarquer toutefois que, si la disposition adoptée peut se justifier facilement, au point de vue de l'administration, elle n'est pas sans inconvénient pour les cessionnaires qu'elle peut priver de leur droit de préférence. — En effet, lorsqu'un transport a été consenti et que le cessionnaire se trouve saisi par la signification régulièrement faite, il est devenu propriétaire de la créance, et le cédant n'y a plus aucun droit. Supposons que cinq années se soient écoulées sans renouvellement depuis la signification du transport. Dans l'intervalle, le cédant, poursuivi par d'autres créanciers, aura subi des condamnations, et des saisies-arrêts ou oppositions auront été faites au Trésor sur la créance primitivement transportée. Si, dans cet état, le Trésor, considérant la signification du transport comme n'ayant plus d'effet, à défaut de renouvellement dans le délai, paie, soit au cédant, soit à ses créanciers opposants, nul doute que, suivant les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836, le paiement sera valable et libératoire, et cependant, d'après le droit civil, il en serait tout autrement.

L'article 11 de la loi du 8 juillet 1837 a déclaré ces articles 14 et 15 applicables aux saisies-arrêts, oppositions et autres actes ayant pour objet d'arrêter le paiement des sommes versées à la Caisse des dépôts et consignations.

Le projet d'article reproduisant les termes de l'article 15 de la loi de 1836 proposait de décider que les significations de cessions et transports se trouvaient comprises dans cette règle. Mais cette disposition a été écartée à la Chambre des pairs, sur les observations présentées par M. le comte Roy, M. Tripier et M. Girod (de l'Ain). Ces orateurs ont pensé que la nécessité du renouvellement quinquennal ne devait pas être imposée aux cessionnaires. Ils ont fait remarquer que, ceux-ci étant propriétaires, il y aurait grand inconvénient à les dépouiller au profit du

cédant ou des créanciers de celui-ci, ou d'un nouveau cessionnaire, par cela seul qu'un délai de cinq ans se serait écoulé sans renouvellement.

La Chambre des pairs, touchée de ces considérations, n'a pas voulu assimiler les cessionnaires aux créanciers opposants, et l'article a été adopté avec cette modification à la loi du 9 juillet 1836 (*Moniteur* du 2 juin 1837).

73. — La prescription de l'opposition, faute d'avoir été renouvelée dans le délai de cinq années de sa date, n'est-elle établie que dans le seul intérêt du Trésor et de ses agents, et ne peut-elle être invoquée que par eux?

Dans la seconde édition de cet ouvrage, nous nous sommes prononcés pour l'affirmative.

A l'appui de cette opinion, nous invoquions l'autorité de deux jugements du tribunal de la Seine du 28 décembre 1838 et du 29 décembre 1843.

Le tribunal civil de Nîmes (2 avril 1887) a statué depuis dans le même sens :

« Attendu que les registres du Trésor se trouvaient remplis d'une multitude d'oppositions qui y étaient entassées et arrêtaient le paiement d'un nombre toujours croissant de créances; que pour remédier à ces inconvénients, la loi de finances du 9 juillet 1836 établit pour les oppositions une prescription quinquennale;

« Attendu qu'il faut reconnaître que cette mesure d'ordre, destinée à simplifier et à régulariser périodiquement la tenue des registres, fut établie seulement dans l'intérêt de l'administration, qui est libre de s'en prévaloir ou de n'en tenir aucun compte; que par suite la prescription quinquennale ne peut être invoquée par d'autres intéressés. »

Mais le système contraire a été adopté par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 9 août 1892, portant que la péremption est nécessairement opposable non seulement par l'État, mais par les tiers, quels qu'ils soient, cessionnaires ou créanciers; qu'en effet la loi ne fait aucune distinction; qu'elle porte que les saisies-arrêts dont il s'agit, n'auront d'effet que pendant cinq années à compter de leur date, et ajoute que les saisies périmées

par ce laps de temps seront rayées d'office des registres dans lesquels elles auraient été inscrites et ne seront pas comprises dans les certificats délivrés aux tiers requérants; que ces termes sont généraux et absolus et ne permettent pas de maintenir, à l'égard de la partie saisie, une saisie-arrêt annulée à l'égard du tiers saisi; et qu'en validant une saisie-arrêt périmée, la cour d'appel de Toulouse a violé la disposition susvisée.

74. — Lorsqu'une opposition faite au Trésor a été validée par un jugement passé en force de chose jugée et signifié postérieurement au Trésor, y a-t-il nécessité de renouveler l'opposition avant l'expiration des cinq années de sa date? ou bien, la signification du jugement de validité ne suffit-elle pas pour conserver à l'opposition toute sa force pendant les cinq ans de date de cette signification au Trésor? — La signification du jugement doit avoir les mêmes effets que celle du renouvellement de l'opposition ou d'un transport : car le jugement contient déclaration attributive au profit du créancier opposant, par l'autorité souveraine de la justice qui intervient à la place du consentement du débiteur : *quia judicio quoque contrahimus.* C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de renouveler l'opposition dans les cinq ans de sa date, la signification du jugement conservant son effet pendant cinq années à partir de son inscription sur les registres du Trésor.

75. — *Quid* dans le cas où un jugement aurait validé une opposition déjà rayée d'office des registres de la caisse, à cause de sa date remontant à plus de cinq années? — Le jugement ferait-il revivre, à l'égard du Trésor, l'opposition primitive, ou bien le créancier devrait-il recommencer la procédure, former une nouvelle opposition et obtenir un nouveau jugement en validité de cette opposition renouvelée?

Malgré la péremption de l'opposition, le jugement nous paraîtrait valable, et la signification au Trésor suffisante comme signification de cession, d'attribution judiciaire ou de déclaration affirmative du droit du créancier opposant. En effet, c'est le jugement de validité qui fixe les droits

des parties : l'opposition, jusque-là, n'est qu'un acte conservatoire ; par conséquent, tant que la caisse publique n'a pas vidé ses mains, l'effet de l'opposition peut être reproduit par la signification du jugement, qui vaudra pendant cinq ans, pour arrêter le paiement des deniers. Il ne serait donc pas nécessaire dans ce cas de recommencer la procédure, ce qui entraînerait des frais purement frustratoires.

76. — L'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, qui a prononcé la déchéance quinquennale des créances dues par l'État, dans le cas où elles n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les cinq années de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent[1], porte, dans son deuxième paragraphe, que le montant des créances frappées d'opposition sera versé, en fin d'exercice, à la Caisse des dépôts et consignations. Cette mesure, qui tendait surtout à faciliter l'apurement des comptes, n'avait pas atteint son but et elle présentait plusieurs inconvénients.

« Les règles de la comptabilité publique, disait M. le ministre des finances dans l'exposé des motifs, à la Chambre des pairs, de l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837 (*Moniteur* du 19 mai 1837), exigent le concours des créanciers ou de leurs ayants droit, pour rapporter les pièces justificatives du paiement qui doivent accompagner le dépôt. A défaut de ces pièces justificatives exigées par la Cour des comptes pour la libération des payeurs du Trésor, et que souvent ils n'ont pas le moyen de se procurer, il n'y a qu'une faible partie des créances frappées d'opposition dont le dépôt puisse être effectué.

« En second lieu, ce dépôt d'office déroge aux règles de justice et de droit, en matière de prescriptions générales et particulières, en ce qu'il crée un double privilège en faveur des créanciers de l'État grevés d'oppositions. En effet, les créances versées à la Caisse des dépôts sont à l'abri de la prescription et produisent des intérêts, tandis que celles dont le Trésor public demeure débiteur sont soumises à une prescription de cinq ans, et ne donnent droit qu'au paiement du capital.

---

1. Voyez le chap. XIII.

« Une semblable anomalie n'a pas paru devoir être maintenue plus longtemps lorsque, d'ailleurs, il n'en résulte pour le service public aucune amélioration, et qu'elle a éprouvé, de plus, des difficultés d'exécution, qui sont devenues insurmontables, depuis que l'article 14 de la loi du 9 juillet 1836 a prescrit la radiation des oppositions non renouvelées dans les cinq ans de leur date.

« Ces motifs ont fait juger qu'il était indispensable de rapporter le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, afin que désormais le dépôt des sommes dues par l'État ne s'opérât plus que selon les règles du droit commun ou en vertu des lois spéciales. »

En conséquence, l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837 a rapporté le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

Le résultat de cette nouvelle législation a été de faire prescrire par l'État, au moyen de la déchéance ou prescription quinquennale, les créances frappées d'opposition; ces créances se trouveront souvent atteintes par la prescription de cinq ans, si elles restent entre les mains des payeurs, caissiers ou agents du Trésor public, tandis qu'elles auraient échappé à cette déchéance, par le dépôt effectué à la Caisse des consignations. Les créanciers opposants ou cessionnaires ont donc le plus grand intérêt à contraindre le Trésor à effectuer ce dépôt. Or, il ne faut pas se méprendre sur le véritable sens de l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837, qui a rapporté le paragraphe 2 de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 : il a été bien reconnu, et M. le ministre des finances l'a formellement déclaré à la Chambre des députés, que l'abrogation du paragraphe remet les choses dans le droit commun[1]. « Dans le droit commun, a-t-il ajouté, quand un créancier a formé une opposition et qu'il donne suite à son opposition, il a le droit de faire verser les sommes sur lesquelles elle frappe à la Caisse des dépôts. Tout ce qui résultera de l'adoption de l'article, c'est que lorsque per-

1. Voyez en ce sens M. Duvergier, collection des lois, année 1837, note 2, p. 180, sur la loi du 8 juillet 1837.

sonne ne le réclamera, le Trésor ne sera pas obligé d'effectuer le versement. » Mais aussi, toutes les fois qu'un créancier ou cessionnaire voudra faire effectuer le dépôt par le Trésor ou par ses agents, il lui suffira d'en faire la sommation, et, en cas de refus, d'assigner l'administrateur de deniers publics devant le tribunal compétent pour faire ordonner ce dépôt à la Caisse des consignations.

77. — Une ordonnance royale du 16 septembre 1837 a déterminé les cas et les formes dans lesquels les payeurs, agents ou préposés chargés d'effectuer des paiements à la décharge de l'État, peuvent se libérer en versant à la Caisse des dépôts et consignations les sommes saisies et arrêtées entre leurs mains. En voici le texte :

« Article 1er. — Les payeurs, agents ou préposés chargés d'effectuer des paiements à la décharge de l'État continueront à verser d'office, à la Caisse des dépôts et consignations, la portion saisissable des appointements ou traitements civils et militaires, arrêtée entre leurs mains par des saisies-arrêts ou oppositions. A l'égard de toutes autres sommes ordonnancées ou mandatées sur la caisse desdits payeurs, agents ou préposés, et qui se trouveraient frappées de saisies-arrêts ou oppositions entre leurs mains, le dépôt ne pourra être effectué à la Caisse des dépôts et consignations, qu'autant qu'il aura été autorisé par la loi, par justice ou par un acte passé entre l'administration et ses créanciers.

« Art. 2. — Les dépôts effectués en exécution des dispositions ci-dessus devront toujours être accompagnés d'un extrait certifié des oppositions et significations existantes, et contenant les noms, qualités et demeures du saisissant et du saisi, l'indication du domicile élu par le saisissant, le nom et la demeure de l'huissier, la date de l'exploit et le titre en vertu duquel la saisie a été faite, la désignation de l'objet saisi, et la somme pour laquelle la saisie a été formée.

« Art. 3. — Lesdites oppositions et significations passant à la Caisse des dépôts et consignations avec les sommes saisies, le renouvellement prescrit par les articles 14 et 15 de la loi du 9 juillet 1836 et par l'article 11

de la loi du 8 juillet 1837, devra être fait entre les mains du préposé de la Caisse chargé de recevoir et viser les oppositions et significations.

« Ce renouvellement devra également être fait entre les mains des payeurs, agents ou préposés du Trésor public, lorsque lesdites oppositions et significations continueront à subsister entre leurs mains à raison des paiements à effectuer ultérieurement pour le compte de l'État.

« Art. 4. — A défaut de renouvellement des oppositions et significations dans les délais fixés par les articles précités, lesdites oppositions et significations seront rayées d'office des registres des payeurs, agents ou préposés du Trésor public et de la Caisse des dépôts et consignations. »

La question s'est élevée de savoir s'il y a lieu d'assimiler aux traitements civils et militaires, en ce qui concerne la *consignation d'office,* les arrérages des pensions et les traitements de la Légion d'honneur, et si un trésorier général est responsable de ce que ces arrérages, non consignés par lui, ont subi la péremption quinquennale au profit de l'État, péremption dont les eût préservés le dépôt à la Caisse des consignations.

Le tribunal civil de Saint-Nazaire s'était prononcé pour l'affirmative; mais son jugement en date du 18 novembre 1881 a été annulé par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 10 juillet 1883, ainsi motivé :

« Attendu que l'article 1er de l'ordonnance du 16 septembre 1837, ordonne aux payeurs, agents ou préposés de l'État, de déposer d'office à la Caisse des dépôts et consignations la partie saisissable des appointements et traitements civils et militaires arrêtés entre leurs mains;

« Que cette mesure exceptionnelle doit être limitée aux créances ainsi désignées dans l'ordonnance, le même article ajoutant que toutes autres sommes mandatées ou ordonnancées sur la caisse desdits payeurs et saisies-arrêtées entre leurs mains, ne doivent, suivant le droit commun, être consignées qu'en vertu d'une loi, d'un ordre de justice ou d'une convention entre l'administration et ses créanciers;

« Attendu que les termes de cette disposition désignent exclusivement les traitements dont une portion peut être l'objet d'une saisie-arrêt ou opposition à la requête de tout créancier;

« Qu'elle est par cela même inapplicable aux pensions de retraite militaires, qui, déclarées insaisissables par la loi du 22 floréal an VII, et l'arrêté du 7 thermidor an X, diffèrent essentiellement des traitements et appointements au point de vue de la comptabilité et des droits des tiers;

« Qu'elle est également inapplicable aux allocations de la Légion d'honneur qui sont désignées par la dénomination de pensions, par le décret du 16 mars 1852, et qui sont assimilées sous le rapport de l'insaisissabilité aux pensions de retraite militaires par l'avis du Conseil d'État du 2 février 1808. »

78. — Les oppositions sur cautionnements sont soumises à un régime exceptionnel.

Elles ne peuvent être formées qu'au Trésor public (bureau des oppositions) ou au greffe des tribunaux civils pour les comptables et les officiers ministériels, et aux greffes des tribunaux de commerce pour les agents de change et les courtiers (Loi du 2 nivôse an XIII, art. 2, et loi du 9 juillet 1836, art. 13).

Dans certains cas, elles ne peuvent même être faites qu'au Trésor exclusivement. Il en est ainsi, en ce qui concerne les cautionnements des préposés des contributions indirectes et des tabacs (Ordonnances des 25 septembre 1816 et 23 novembre 1825), des comptables de la guerre (Décret du 4 septembre 1874), des vice-consuls et chanceliers diplomatiques et consulaires (Décret du 13 décembre 1877) et des préposés des chemins de fer de l'État (Décret du 1er avril 1879).

Les oppositions faites aux greffes des tribunaux n'arrêtent que le remboursement du capital; pour arrêter le paiement des intérêts, il est nécessaire qu'elles soient signifiées au bureau des oppositions.

79. — L'opposition formée au Trésor ou entre les mains de ses agents postérieurement à la délivrance aux

ayants droit des mandats de paiement, est-elle recevable ?

Un avis du Conseil d'État du 12 août 1807 avait décidé que la Caisse d'amortissement était libérée des intérêts des cautionnements, du moment qu'elle avait délivré les mandats de paiement, et alors même que des oppositions fussent survenues à sa connaissance dans l'intervalle du jour de l'ordonnance à celui où le paiement aurait été effectué.

Cette règle doit-elle être étendue au paiement des autres dépenses publiques ? Évidemment non. Le payeur sur la caisse duquel une ordonnance est délivrée doit appliquer les oppositions qu'il reçoit, puisque le paiement effectif n'a pas eu lieu. Mais il peut arriver, et il arrive en effet très souvent, qu'après examen des pièces un payeur donne seulement un vu bon à payer, sans même désigner celui de ses comptables subordonnés qui est chargé d'acquitter la dépense. Le mandat peut alors être payé, soit par le receveur particulier de l'arrondissement du créancier de l'État, soit par l'un de ses percepteurs, soit même par un receveur de l'enregistrement ou des contributions indirectes. En pareil cas, il est évidemment impossible au payeur qui est dessaisi, de prendre charge d'une saisie-arrêt, et les autres comptables ne sauraient non plus la recevoir, attendu qu'ils n'ont pas qualité à cet effet et que d'ailleurs ils ignorent jusqu'au dernier moment, si le mandat leur sera présenté. Il faut donc admettre que le vu-bon à payer, donné dans ces conditions, équivaut à un véritable paiement, et qu'il rend non recevable toute opposition postérieure.

80. — Il est d'autres cas où les oppositions ne sont pas valables.

Ainsi, lorsque, par suite d'une distribution par contribution ou d'un ordre, un créancier a encouru la déchéance ou la forclusion, conformément aux articles 660, 664 et 759 du Code de procédure civile, il ne peut plus former valablement aucune opposition ; il en serait de même si, la créance ayant été rejetée de la distribution, comme ne venant point en ordre utile, ou pour toute

autre cause, le créancier avait laissé passer, sans réclamer, les délais fixés par les articles 666, 669 et 763 du même Code. Dans ces diverses circonstances, l'opposition frapperait à faux, parce que la somme n'est plus alors la propriété de la partie saisie, mais celle des divers créanciers désignés pour la recevoir, suivant leurs droits.

En principe, une saisie-arrêt ne peut être formée pour une créance *non exigible* (Grenoble 23 juillet 1818; — Bordeaux 13 août 1846; — Roger, n° 117; — Dalloz, *Répertoire*, v° *Saisie-arrêt*).

Mais il en est autrement au cas de *terme de grâce* accordé par le juge (Toullier, VI, n° 673; — Roger, n° 119; — Dalloz, *Rép.*, n° 77).

Quoi qu'il en soit, le Trésor ne paraît pas fondé à se faire juge de la difficulté, et quand une signification lui est faite d'un jugement qui condamne un débiteur à payer une somme fixe dans un délai déterminé, il est prudent qu'il reçoive l'opposition du créancier, sauf au débiteur à en réclamer la mainlevée, en se fondant sur la non-exigibilité de la créance à terme.

S'il en était autrement, le débiteur contre lequel l'opposition est dirigée à titre conservatoire, pourrait transporter sa créance contre le Trésor au détriment de l'opposant, et celui-ci pourrait rendre le Trésor responsable de la perte de son gage, comme ayant refusé de recevoir la signification.

81. — L'article 8 de la loi du 14 février 1792 portait que les saisies-arrêts faites entre les mains des comptables du Trésor devaient être datées du jour et de l'heure. En fait, l'heure de la signification n'est jamais indiquée. Cette formalité est tombée en désuétude; elle n'a d'ailleurs pas été exigée par le décret du 18 août 1807 et il a été jugé par le tribunal de Bruxelles (audience du 31 décembre 1890) que l'omission de cette mention n'entraîne pas la nullité de l'exploit. Le tribunal a considéré, avec raison, que, sans abroger explicitement les décrets susvisés, le décret postérieur de 1807 n'exige pas la mention de l'heure de la saisie, mais s'en rapporte aux formalités communes à tous les exploits, lesquelles ne comprennent

pas l'heure de la signification; que la combinaison des articles 1, 2 et 3 du décret de 1807 démontre que la législation antérieure, en tant qu'elle imposait l'indication de l'heure, a été implicitement abrogée; qu'en effet les articles 1 et 2 indiquent les formalités à remplir par le saisissant et que l'article 3 ajoute qu'à leur défaut la saisie sera regardée comme non avenue; qu'on peut légitimement conclure de ces textes qu'une fois ces formalités remplies, la saisie est régulière, et qu'il n'y a incompatibilité entre le décret de 1807 et la législation antérieure exigeant des formalités autres ou plus étendues; que le préambule du décret en question confirme cette interprétation; qu'il donne en effet comme motif de sa promulgation la volonté de réunir toutes les dispositions « relatives aux formes à suivre pour les saisies-arrêts « signifiées aux administrations publiques de façon à fa- « ciliter la connaissance des règles à observer pour le « bien du service de l'Empereur et pour celui des par- « ties intéressées... ».

82. — D'après l'article 9 du décret du 18 août 1807, « tout receveur, dépositaire ou administrateur de caisse « ou de deniers publics, entre les mains duquel il exis- « tera une saisie-arrêt ou opposition sur une partie pre- « nante, ne peut vider ses mains sans le consentement « des parties intéressées, ou sans y être autorisé par jus- « tice ». Il résulte de cette disposition que tant que l'opposition ou signification n'a pas été levée ou rayée, du consentement des parties ou par autorité de justice, et sauf l'extinction ou péremption qui en aurait eu lieu faute de renouvellement dans les cinq ans de sa date, la caisse publique doit s'abstenir de se dessaisir des sommes saisies-arrêtées.

Les comptables peuvent exiger que la mainlevée de l'opposition soit notariée; elle doit être produite, et il en est fait mention par une note en marge de chaque opposition inscrite sur le registre des oppositions; cette mainlevée est classée ensuite dans le dossier particulier de la créance qu'elle concerne.

83. — Le Trésor s'appuyait sur le texte du décret de

1807 pour refuser le paiement des sommes grevées d'oppositions et de significations de transports dont les causes réunies dépassaient le montant de l'ordonnance et cela, alors même que les transports avaient été signifiés avant les oppositions. Cette marche était approuvée par l'arrêt de la Cour de cassation du 17 janvier 1832, portant que le tiers saisi n'a pas à se faire juge de la validité d'un transport. Un arrêt de la chambre des requêtes du 25 mars 1885 reconnaît au cessionnaire, devenu propriétaire de la somme cédée, le droit de la toucher, malgré les oppositions postérieures des créanciers du cédant. Cette décision, rendue en matière civile, pouvait-elle se concilier avec la législation spéciale du Trésor? Ce dernier a soutenu le contraire en s'appuyant sur le décret du 18 août 1807. Il est intervenu sur cette prétention un nouvel arrêt de la Cour suprême, du 17 février 1896, rejetant le pourvoi formé par le trésorier général de la Manche contre un jugement qui l'avait condamné à payer à un sieur Bressol le montant de salaires d'ouvriers de la marine cédés à ce dernier et frappés d'oppositions postérieures au transport.

Cet arrêt constate formellement que le débiteur d'une somme cédée, ne détenant plus la créance pour le compte du cédant, ne peut se prévaloir des oppositions des créanciers de celui-ci, ni en exiger la mainlevée; qu'il doit payer entre les mains du cessionnaire dont il est devenu le débiteur personnel et dont le titre n'est l'objet d'aucune contestation; et que ces règles, qui ne sont qu'une exacte application de l'article 1690 du Code civil, n'ont reçu aucune atteinte du décret du 18 août 1807 invoqué par le pourvoi.

Les comptables du Trésor sont donc tenus de se conformer à cette nouvelle jurisprudence. Mais elle ne s'applique, bien entendu, qu'aux transports véritables conférant la saisine au cessionnaire et le rendant propriétaire de la créance, et non aux actes appelés transports à titre de garantie, n'ayant que la valeur d'un simple nantissement. Ajoutons qu'elle souffre exception quand les opposants ou l'un d'eux déclarent contester le titre du

cessionnaire et s'opposent à l'exécution de la cession. Le Trésor ne se libérerait pas non plus aux mains du cessionnaire, si la somme cédée était le gage de créanciers privilégiés, par exemple s'il s'agissait d'un cautionnement affecté à la sûreté de faits de charge, ou d'un mandat d'acompte délivré à un entrepreneur de travaux publics.

84. — Quant aux effets d'un transport précédé et suivi d'oppositions, la question est controversée ; plusieurs systèmes ont été soutenus. Les tiers saisis ne sauraient s'en rendre juges ; ils n'ont qu'à surseoir au paiement jusqu'à ce que les droits des intéressés aient été réglés par l'autorité judiciaire.

CHAPITRE III

DE L'INSAISISSABILITÉ DES SOMMES APPARTENANT A L'ÉTAT, ET DE CELLES PAR LUI DUES QUI SONT AFFECTÉES A DES SERVICES PUBLICS

SOMMAIRE

85. — Distinction à établir dans l'exercice des droits des créanciers de l'État.

86. — On ne peut faire saisir, soit des deniers, soit des biens nationaux ; — Principe consacré expressément pour les produits des droits de douanes et pour ceux des contributions indirectes.

87. — Jurisprudence de la Cour de cassation.

88. — Observations sur cette jurisprudence.

89. — Insaisissabilité des fonds des communes, hospices et fabriques.

90. — Règles applicables aux sommes que l'État doit et qui sont affectées à des services publics.

91. — Interdiction de saisir-arrêter les fonds destinés aux entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État ; — Décret du 26 pluviôse an II.

92. — Cette interdiction s'applique aux matériaux destinés aux travaux.

93. — Les dispositions du décret du 26 pluviôse an II sont applicables aux colonies.

94. — Régime exceptionnel auquel sont soumises les oppositions.

95. — Loi du 25 juillet 1891.

96. — Jurisprudence sur l'exercice du privilège accordé aux ouvriers et fournisseurs de matériaux.

97. — Spécialité du privilège.

98. — Les géomètres du cadastre sont assimilés aux entrepreneurs de travaux publics.

99. — Privilège accordé aux sous-traitants des entrepreneurs ou fournisseurs du service de la guerre ; — Décret du 12 septembre 1806.

100. — Jurisprudence relative à ce décret.

101. — Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur les contestations qui s'élèvent au sujet du même décret ?

102. — Les deniers de l'ancienne liste civile étaient insaisissables ; mais les entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants restaient soumis au droit commun.

103. — Les traitements ecclésiastiques des prêtres catholiques et des ministres protestants sont insaisissables ; — Nécessité d'étendre ce privilège aux traitements des ministres du culte israélite ; en fait, les dispositions de l'arrêté consulaire du 18 nivôse an XI sont appliquées à tous les ministres des cultes.

104. — Les revenus de la cure ou du vicariat et le casuel sont-ils également insaisissables ?

105. — Insaisissabilité des traitements des agents diplomatiques ainsi que des parts de prises des marins et de leurs salaires.
106. — Interdiction de saisir les sommes, chevaux et autres objets destinés au service de la poste ; — Peut-on saisir les fonds, machines, etc., servant au service des chemins de fer ?
107. — Les lettres confiées à la poste sont insaisissables ; en est-il de même des articles d'argent ?
108. — Les traitements civils et militaires dus par l'État sont saisissables pour les portions déterminées par les lois et règlements. — Jurisprudence.
109. — Bureaux de tabac. Saisissabilité.
110. — Législation relative aux pensions qui ne peuvent être ni saisies ni cédées.
111. — Retenue que le ministre de la guerre peut prélever pour cause d'aliments, dans les cas prévus par les articles 203 ou 205 du Code civil.
112. — Retenue pour cause de débet envers l'État.
113. — Dispositions des lois des 11 et 18 avril 1831 sur les pensions des armées de terre et de mer.
114. — La prohibition de saisir-arrêter ou de céder s'étend aux pensions sur fonds de retenue et aux indemnités dont jouissent les employés réformés.
115. — Indemnités aux victimes du coup d'État.
116. — L'inaliénabilité et l'insaisissabilité des sommes dues par l'État à des particuliers ne peuvent être établies que par une loi.
117. — Loi du 12 janvier 1895 sur les salaires et les petits traitements.
118. — La réception des oppositions ne rentre pas dans les attributions des percepteurs ; — Arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 1896.

85. — Dans l'exercice des droits des créanciers de l'État, il faut distinguer entre la faculté qu'ils ont d'obtenir contre le Trésor public une condamnation en justice, et les actes qui ont pour but de mettre leur titre à exécution. Pour l'obtention du titre, il est hors de doute que tout créancier d'une somme peut s'adresser aux tribunaux, dans tous les cas qui ne sont pas spécialement attribués à l'administration ; mais, pour obtenir un paiement forcé, le créancier de l'État ne peut jamais s'adresser qu'à l'administration. Cette distinction, constamment suivie par le Conseil d'État, est fondée sur ce que, d'une part, les ordonnateurs ou payeurs des dépenses de l'État ne peuvent faire aucunes dépenses sans y être autorisés ; de l'autre, que l'État n'a que la disposition des fonds qui lui sont attribués par le budget, et qui ont tous une destination dont l'ordre ne peut être interverti.

86. — On ne peut donc, même en vertu d'un titre exécutoire que l'on aurait obtenu contre l'État, faire saisir, soit des deniers, soit des biens nationaux.

L'article 9, titre XII, de la loi du 22 août 1791, sur les douanes, consacre clairement ce principe. « Toutes saisies du produit des droits, porte cet article, faites entre les mains des receveurs, ou en celles des redevables envers la régie, seront nulles et de nul effet; nonobstant lesdites saisies, les redevables seront contraints au paiement des sommes dues par eux, et les huissiers qui auront fait aucuns desdits actes, seront interdits de leurs fonctions et condamnés en mille livres d'amende, sauf aussi les dommages et intérêts contre les huissiers et contre les saisissants. »

La même disposition se trouve dans l'article 48 du décret du 1er germinal an XIII, concernant les droits réunis, aujourd'hui contributions indirectes, et qui est ainsi conçu : « Toutes saisies du produit des droits faites entre les mains des préposés de la régie ou dans celles de ses redevables seront nulles et de nul effet. »

Cette disposition n'est pas particulière, soit aux receveurs, soit aux redevables des contributions indirectes et des droits de douanes.

87. — Il y a cependant des tribunaux qui l'ont méconnue. C'était, il est vrai, à une époque où le principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et administratif n'était pas aussi bien établi qu'aujourd'hui.

Un jugement du tribunal de Wissembourg, du 13 floréal an X, a validé la saisie formée entre les mains d'un greffier sur tous les deniers qu'il avait en mains, et qu'il était dans le cas de verser dans les caisses de la régie de l'enregistrement.

Le Gouvernement chargea le commissaire près le tribunal de cassation (le procureur général) de dénoncer à ce tribunal ce jugement qui contenait un excès manifeste de pouvoir. Ce jugement, observait le ministre des finances, dans une lettre adressée, le 17 messidor an X, au ministre de la justice, « est absolument contraire aux principes qui régissent la comptabilité des deniers publics : toutes les sommes dues par les officiers publics et même par les particuliers, pour les droits d'enregistrement et de greffe doivent, dès le moment où elles sont exigibles,

être considérées comme si elles avaient été versées dans les caisses de l'administration; et s'il était permis aux créanciers de la République de les saisir, les recouvrements seraient entravés à chaque instant. Le Gouvernement et ses agents ayant pouvoir à cet effet, ont seuls la disposition des deniers composant le revenu public, et le pouvoir judiciaire ne peut aucunement s'y immiscer. »

A ces causes, le commissaire du Gouvernement fut chargé de requérir qu'il plût au tribunal de cassation :

« Vu l'article 13 du titre II de la loi du 24 août 1790, ainsi conçu : « Les fonctions judiciaires sont distinctes et « elles demeureront toujours séparées des fonctions ad- « ministratives; les juges ne pourront, à peine de for- « faiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les « opérations des corps administratifs, ni citer devant eux « les administrateurs pour raison de leurs fonctions » ;

« Casser et annuler pour excès de pouvoir le jugement rendu, le 13 floréal an X, par le tribunal civil de Wissembourg, entre Françoise Metz, la régie de l'enregistrement et le greffier du même tribunal; ordonner qu'à la diligence de l'exposant, le jugement de cassation à intervenir sera imprimé et transcrit sur les registres dudit tribunal. »

Sur ces conclusions, le tribunal de cassation (16 thermidor an X) : « Ouï le rapport de M. Charles, vu l'article 13 du titre II de la loi du 24 août 1790, faisant droit sur le réquisitoire du commissaire du Gouvernement, et en vertu de l'article 80 de loi du 27 ventôse an VIII, a cassé et annulé, pour excès de pouvoir, le jugement précité [1]. »

Un autre arrêt de la Cour de cassation, chambre civile, du 31 mars 1819, a décidé la question dans le même sens; nous croyons également devoir rapporter, d'après le Recueil de Sirey [2], les circonstances de cette dernière affaire.

Le sieur Jousselin, créancier de la direction de l'enre-

---

1. Voyez *Questions de droit* de M. Merlin, v° *Nation*, § 4.

2. *Nouveau Recueil général de lois et arrêts*, 1re série, 6e volume, 1re partie, p. 50-51.

gistrement pour une somme de 455 fr., montant de droits indûment perçus, réclama son remboursement avec les intérêts à compter du jour de l'indue perception; en outre, il pratiqua une saisie-arrêt entre les mains du receveur de Blois sur les deniers de la direction générale. — Selon lui, il avait le droit de saisir-arrêter entre les mains du receveur, aux termes des articles 561 et 569 du Code de procédure civile, qui règlent la procédure particulière à suivre dans ce cas. Le 16 août 1817, jugement du tribunal de Vendôme, lequel, « Attendu que le sieur Jousselin est fondé en titre, que les articles 561 et 569 du Code de procédure civile autorisent les saisies-arrêts dans les mains des receveurs de deniers publics, et en règlent la forme, déclare la saisie-arrêt bonne et valable, ordonne que le receveur tiers saisi versera entre les mains du sieur Jousselin la somme par lui réclamée, avec les intérêts à compter du jour où elle avait été payée. »

Il faut dire que le receveur, contraint de satisfaire à ce jugement définitif, paya le sieur Jousselin; qu'en payant, il réclama de lui la remise de toutes les pièces du procès et que cette remise eut lieu.

Pourvoi en cassation de la part de la direction générale de l'enregistrement.

Le sieur Jousselin, défendeur, a opposé un fin de non-recevoir prise de ce que le receveur, en payant conformément au jugement, avait retiré les pièces du procès et avait par là acquiescé implicitement.

La cour a statué en ces termes : « La Cour, — Sur la fin de non-recevoir : — Attendu qu'il n'a tenu qu'au défendeur de reprendre des mains de la régie les pièces dont le receveur avait exigé la remise, — Rejette la fin de non-recevoir;

« Et statuant au fond : — Vu les divers articles de la loi du 24 août 1790, et notamment l'article 13 du titre II; — Vu aussi l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement du 18 fructidor an VIII, portant : « Au moyen de ces dispo-« sitions, il est de nouveau expressément défendu à toute « autorité civile et militaire, à peine d'en répondre per-« sonnellement, de disposer d'aucune somme dans les

« caisses publiques. Les payeurs et receveurs seront égale-
« ment responsables de tout ce qu'ils auraient payé sans
« une ordonnance régulière... » ;

« Et attendu : 1° qu'aucune loi n'autorise les percepteurs, en aucun cas, à exiger des intérêts moratoires ; que réciproquement la loi, qui autorise le pourvoi en restitution des droits indûment perçus, n'alloue, dans aucun cas, les intérêts des sommes à restituer ; qu'ainsi, en adjugeant des intérêts de cette espèce, le tribunal de Vendôme a excédé ses pouvoirs et usurpé le pouvoir législatif ;

« Attendu : 2° que les lois citées interdisent expressément à toute autorité civile et militaire de disposer, sous quelque prétexte que ce soit, des deniers déposés dans les caisses publiques ; que, si les articles 561 et 569 du Code de procédure civile parlent de saisie-arrêt à exercer dans les mains des receveurs de deniers publics, cela ne doit s'entendre que des saisies faites sur des particuliers envers lesquels le fisc est redevable, et à l'égard seulement des deniers appartenant à ces particuliers ; mais que les deniers appartenant au fisc ne peuvent jamais être saisis dans les caisses publiques à la requête de ses créanciers, sauf à ceux-ci à se pourvoir administrativement pour obtenir le paiement de leurs créances ; d'où il suit qu'en autorisant, dans l'espèce, le défendeur à saisir et à arrêter, dans les mains du receveur de la régie à Blois, les deniers de sa caisse, sous le prétexte de condamnations prononcées à son profit par les jugement et exécutoire dont il s'agit, le tribunal de Vendôme a encore excédé ses pouvoirs, faussement appliqué les articles 561 et 569 du Code de procédure civile, et violé la loi précitée du 24 août 1790 et l'arrêté du Gouvernement du 18 fructidor an VIII, — Casse... »

88. — L'arrêté du Gouvernement du 18 fructidor an VIII, sur lequel s'appuie ce dernier arrêt, n'a point été visé dans la première décision du tribunal de cassation du 16 thermidor an X, et il est permis de supposer qu'à cette époque on n'a pas songé à attribuer à cet arrêté le sens général que lui prête l'arrêt de 1819. En

effet, d'après son titre aussi bien que d'après ses dispositions, cet acte du gouvernement consulaire n'est intervenu que pour « déterminer la manière de régler les dépenses imprévues faites dans les départements pour le service militaire ».

On sait que, pendant les guerres de notre première Révolution, les généraux, pressés par des circonstances impérieuses, exigeaient souvent des autorités civiles, pour les besoins de la guerre, la remise des fonds versés par les contribuables dans les caisses publiques, ou de ceux envoyés du siège du Gouvernement avec une destination spéciale. L'arrêté du 18 fructidor an VIII a pour objet de mettre un terme à cet abus de pouvoir ; et la disposition de l'article 5, visée par l'arrêt de 1819, et qui ne peut être isolée des autres dispositions de l'arrêté, est une espèce de pénalité portée contre les autorités civiles et militaires, et contre les payeurs et receveurs, pour assurer l'exécution de cet arrêté.

Il semble donc difficile d'appliquer cet arrêté à un créancier de l'État, porteur d'un jugement exécutoire.

Quoi qu'il en soit, ce qui résulte formellement des textes et de la jurisprudence cités, c'est l'interdiction expresse, pour les tribunaux ordinaires, d'autoriser la saisie des deniers contenus dans les caisses publiques.

89. — Il importe de faire remarquer que le principe d'ordre public sur lequel est établie l'insaisissabilité des sommes dues à l'État, a été appliqué par des textes particuliers à diverses branches de services publics, notamment : aux fonds des communes, par deux avis du Conseil d'État du 12 août 1807 et du 11 mars 1813 et par les articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, à ceux des établissements publics de bienfaisance par un arrêté du Gouvernement du 9 ventôse an X; et à ceux des fabriques, par le décret du 30 décembre 1809; mais il a été décidé par un jugement du tribunal civil de Marmande du 31 janvier 1888, que les associations syndicales autorisées ne jouissent pas de ce privilège, attendu qu'elles représentent surtout une réunion d'intérêts privés.

90. — Après avoir exposé sur quel principe est fondée

l'insaisissabilité des sommes appartenant à l'État, il nous reste à examiner quelles sont les règles applicables aux sommes que l'État doit, et qui sont affectées à des services publics. On comprend les motifs d'intérêt général qui ont décidé le législateur à déclarer insaisissables les sommes dues par l'État pour certains services publics.

91. — Lorsque l'État a traité avec un entrepreneur pour un service d'intérêt général, il importe à la société tout entière que l'entreprise soumissionnée ou adjugée soit exécutée dans les formes et délais déterminés, sans qu'elle puisse être arrêtée, retardée ou empêchée entièrement par le fait des créanciers personnels de l'entrepreneur de l'État. Si l'entrepreneur ou soumissionnaire n'était pas assuré de recevoir son paiement de l'État, nonobstant l'action de ses créanciers étrangers à l'entreprise, il arriverait qu'il ne se mettrait jamais en avance de fonds; et, d'un autre côté, l'application du droit commun en pareille matière aurait pour résultat de nuire aux intérêts de l'État, en paralysant la concurrence et en forçant l'administration à faire aux soumissionnaires des conditions plus favorables. Toutefois, cette règle demandait une exception en faveur des sous-traitants et des ouvriers employés par les entrepreneurs. Car, alors, l'intérêt de l'État exige que l'entrepreneur paie, avant tous les autres, ceux par le concours desquels l'entreprise a été exécutée.

Ces principes sont écrits dans plusieurs dispositions législatives.

La première en date est une loi du 26 pluviôse an II, « qui interdit *provisoirement* aux créanciers particuliers de faire des saisies-arrêts ou oppositions sur les fonds destinés aux entrepreneurs de travaux pour le compte de l'État ».

Voici le texte de cette loi :

« Article 1er. — Les créanciers particuliers des entrepreneurs et adjudicataires des ouvrages faits ou à faire pour le compte de la nation ne peuvent, *jusqu'à l'organisation définitive des travaux publics,* suivre aucune saisie-arrêt ni opposition sur les fonds déposés dans les caisses

des receveurs de district, pour être délivrés auxdits entrepreneurs ou adjudicataires.

« Art. 2. — Les saisies-arrêts et oppositions qui auraient été faites jusqu'à ce jour par les créanciers particuliers desdits entrepreneurs ou adjudicataires sont déclarées nulles et non avenues.

« Art. 3. — Ne sont point comprises dans les dispositions des articles précédents, les créances provenant du salaire des ouvriers employés par lesdits entrepreneurs, et les sommes dues pour fournitures de matériaux et autres objets servant à la construction des ouvrages.

« Art. 4. — Néanmoins, les sommes qui resteront dues aux entrepreneurs ou adjudicataires, après réception des ouvrages, pourront être saisies par leurs créanciers particuliers, lorsque les dettes mentionnées à l'article 3 auront été acquittées. »

Comme on le voit, les dispositions de cette loi ne devaient être que *provisoires, et jusqu'à l'organisation définitive des travaux publics ;* mais, bien que depuis l'an II l'administration des ponts et chaussées, celle du génie militaire et maritime, et toutes les autres branches des travaux publics aient été organisées d'une manière permanente et définitive, autant que ce dernier mot peut s'appliquer à des lois et règlements toujours révocables, la prohibition de saisir-arrêter, dans les caisses publiques, les fonds destinés aux entrepreneurs ou adjudicataires de ces travaux n'en subsiste pas moins, cette disposition n'ayant été expressément abrogée par aucune loi postérieure.

92. — La prohibition de saisir ne s'applique pas seulement aux sommes dues aux entrepreneurs : les matériaux destinés à la confection des travaux et déposés sur place sont considérés comme déjà livrés à l'administration publique, et dès lors ils sont insaisissables. Toute contestation entre l'entrepreneur et ses créanciers, relativement à ces matériaux, doit d'ailleurs être jugée par l'autorité administrative (Décret du 5 septembre 1810; — Sirey, *Jurisprudence du Conseil d'État,* t. I, p. 396).

93. — Une ordonnance royale du 13 mai 1829 rend

applicables aux colonies les dispositions de la loi du 26 pluviôse an II, qu'elle reproduit presque textuellement.

94. — Les oppositions sur les sommes dues aux adjudicataires et entrepreneurs de travaux publics ont été placées sous un régime exceptionnel par la loi du 26 pluviose an II (Instruction ministérielle du 11 décembre 1879, art. 83).

Cette loi veut, dans l'intérêt des travaux publics, que les sommes qui y sont affectées reçoivent immédiatement cette destination sans obstacle et sans retard.

Elle fait deux parts des sommes payées aux entrepreneurs.

La première comprend les acomptes payés successivement pendant le cours des travaux; la seconde se compose des sommes dues à la fin des travaux, et qui ne sont payées qu'après la réception des ouvrages et le délai de garantie stipulé dans les marchés (*Ibid.*, art. 84).

Les acomptes sont exclusivement applicables aux dépenses nécessitées par l'exécution des travaux, et ne peuvent, par conséquent, servir de gage aux créanciers particuliers de l'entrepreneur; les ouvriers et fournisseurs de matériaux peuvent seuls former sur ces acomptes des saisies-arrêts ou oppositions (*Ibid.*, art. 85).

Les sommes qui forment la retenue de garantie et qui restent dues après la réception des travaux sont au contraire considérées comme le bénéfice de l'entrepreneur et sont saisissables non seulement par les ouvriers et les fournisseurs, mais encore par les créanciers particuliers (*Ibid.*, art. 86).

95. — On s'était demandé si la loi de pluviôse s'appliquait à tous les travaux d'utilité publique, et si les départements et les communes bénéficiaient de ces dispositions. Ce point a été réglé par la loi du 25 juillet 1891, portant que les dispositions du décret de pluviôse an II sont étendues à tous les travaux ayant le caractère de travaux publics; qu'en conséquence, les sommes dues aux entrepreneurs de ces travaux ne pourront être frappées de saisies-arrêts au préjudice, soit des ouvriers aux-

quels des salaires sont dus, soit des fournisseurs qui sont créanciers à raison de fournitures de matériaux et d'autres objets servant à la construction de ces ouvrages.

En outre, le dernier paragraphe de la loi dispose que les sommes dues aux ouvriers pour salaires seront payées de préférence à celles dues aux fournisseurs.

96. — Pour que le privilège conféré par l'article 3 de la loi de pluviôse puisse s'exercer, il faut qu'il y ait des sommes déposées dans une caisse publique; en conséquence, le privilège ne s'exerce pas au profit du sous-traitant d'un entrepreneur de travaux publics sur des sommes sorties des caisses de l'État et remises à l'entrepreneur ou à son syndic (Cour d'appel de Paris 28 mai 1888).

Il ne s'étend pas au cautionnement de l'entreprise (Cassation, ch. civ., 4 mars 1889), ni à la garantie d'intérêt due par l'État ou le département, car il est primé par l'affectation de la garantie aux dépenses de premier établissement et d'exploitation (Tribunal de commerce de la Seine 1er avril 1895).

Ce privilège appartient au sous-traitant d'un adjudicataire de travaux publics, à raison des fournitures et des travaux qu'il a faits (Cour de Caen 13 février 1882).

Cet arrêt ne s'applique pas aux sous-traitants qui voudraient se substituer à l'entrepreneur, mais à ceux qui, en qualité de sous-entrepreneurs ou fournisseurs, s'obligent à faire des travaux de couverture, de charpente, etc.

Le concours de ces derniers est, dit-on, indispensable, et ils doivent jouir du privilège établi par la loi de pluviôse, attendu que cette loi distingue entre les créanciers personnels de l'entrepreneur et les créanciers de l'entreprise; et que, si elle interdit aux premiers de faire aucune saisie sur les sommes dues par l'État, elle autorise au contraire expressément cette saisie au profit des seconds.

La Cour de cassation, par son arrêt du 25 février 1885, a également jugé que la loi de pluviôse a établi un privilège au profit des créances provenant du salaire des ouvriers employés par les entrepreneurs de travaux, et des sommes dues aux fournisseurs de matériaux, et que ce

privilège, fondé sur la nature de la créance, doit profiter aux sous-traitants qui justifient être créanciers de l'entreprise à raison des travaux qu'ils ont exécutés pour cette entreprise. (Voir, dans le même sens, un arrêt de la cour de Bordeaux du 29 mai 1895, reproduit dans le journal *la Loi* du 6 décembre suivant.)

Ce privilège s'exerce nonobstant tous transports que l'entrepreneur aurait consentis. (Même arrêt du 25 février 1885.)

97. — Le privilège attribué par la loi du 26 pluviôse an II aux ouvriers et fournisseurs de matériaux est, dans l'esprit de cette loi, spécial à l'entreprise à laquelle ils ont concouru. Lorsqu'un même entrepreneur est chargé d'entreprises distinctes, par exemple de deux routes différentes, ou d'une route et d'un pont, les créanciers privilégiés sur l'une de ces entreprises ne peuvent être considérés que comme des créanciers ordinaires à l'égard des autres entreprises (Instruction du 11 décembre 1879, art. 93).

La cour de Caen a rendu en ce sens un arrêt du 12 février 1882 (Dalloz 1883, II, 63).

98. — Les géomètres du cadastre sont assimilés aux entrepreneurs de travaux publics, et la loi du 26 pluviôse an II leur a été reconnue applicable (Décision du ministre des finances du 13 janvier 1838).

99. — Un décret du 12 décembre 1806 contient les dispositions suivantes à l'égard des sous-traitants des entrepreneurs de fournitures de la guerre :

« Article 1er. — Tout sous-traitant, préposé et agent d'une entreprise soumise aux dispositions du décret du 13 juin 1806, qui, à dater de la publication du présent, se croirait fondé à ne pas remettre les pièces justificatives de ses fournitures à l'entrepreneur principal, dans les délais fixés par ce décret, pour n'avoir pas été payé de son service par le traitant, devra les déposer, dans les mêmes délais, entre les mains du commissaire-ordonnateur de la division militaire, qui lui donnera en échange un bordereau certifié, constatant le nombre et la nature des pièces versées, ainsi que l'époque et la quotité des fournitures dont elles justifient.

« Art. 2. — Les bordereaux délivrés en exécution de l'article ci-dessus, par les commissaires-ordonnateurs aux sous-traitants, préposés ou agents, auront pour ceux-ci, lorsqu'ils les présenteront aux tribunaux, la même valeur que les pièces dont la remise aura été faite, et lorsqu'ils les présenteront au Trésor public, ils leur tiendront lieu d'opposition, tant sur les fonds que le Gouvernement pourrait redevoir aux entrepreneurs pour leurs fournitures, que sur le cautionnement que le ministre aurait exigé desdits entrepreneurs, sauf les droits du Gouvernement; et ce, nonobstant toute cession ou transfert qui aurait été fait par les entrepreneurs. Le Trésor public recevra les oppositions des sous-traitants porteurs des bordereaux arrêtés par les ordonnateurs. Ils auront un privilège spécial sur les sommes à payer aux entrepreneurs, jusqu'à concurrence du montant de ce qui leur est dû pour les fournitures comprises auxdits bordereaux.

« Art. 3. — Les sous-traitants, préposés ou agents, qui ne se seront point conformés aux dispositions des articles précédents, encourront la déchéance voulue par le décret du 13 juin 1806 : en conséquence, les pièces justificatives des fournitures qu'ils auraient faites en cette qualité, ne pourront leur servir de titre à aucune réclamation contre qui que ce soit. »

100. — Il y a plusieurs remarques à faire sur ce décret :

D'abord, malgré la disposition impérative de l'article 3, la Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 12 mars 1822 (Sirey, 1822, I, 230), que le privilège des sous-traitants sur les fonds dus par l'État à l'entrepreneur n'est pas subordonné, pour sa conservation, à la remise des pièces dans les mains du commissaire-ordonnateur; c'est là seulement une faculté accordée au sous-traitant pour faire parvenir ses pièces à l'administration. — Ainsi, il peut conserver son privilège, en remettant ses pièces, dans le délai voulu, par l'intermédiaire de l'entrepreneur lui-même.

La même cour a jugé, par un arrêt du 10 mars 1818 (Sirey, 1818, I, 218) :

« 1° Que la restriction établie par ces mots de l'article 2,

sauf les droits du Gouvernement, attribue préférence à l'État, seulement pour les créances qu'il a de son propre chef et non pour celles qu'il a acquises des tiers; — Qu'à l'égard de ces dernières, l'État ne peut avoir plus de droits que ceux qu'il représente;

« 2° Et que le privilège accordé par l'article 2 du décret aux sous-traitants, n'est point restreint uniquement aux sommes représentatives des fournitures faites par les sous-traitants; mais qu'il s'étend généralement sur toutes les sommes dues aux traitants ou entrepreneurs par l'État. »

Un autre arrêt de la même cour du 18 mai 1831 (Sirey, 1831, I, 220) restreint le privilège que le décret du 12 décembre 1806 accorde aux sous-traitants, seulement aux entreprises et marchés relatifs au service de la guerre.

(Voyez dans le même sens l'arrêt de la Cour de cassation du 20 février 1828, et un arrêt de la cour de Paris du 16 mars 1866.)

Nous avons vu que les ouvriers et fournisseurs de matériaux n'ont pas de privilège sur le cautionnement de l'entrepreneur de travaux publics. L'arrêt de la Cour de cassation du 4 mars 1889 qui établit cette règle, constate au contraire que le décret du 12 décembre 1806 attribue ce privilège aux sous-traitants, agents et préposés d'un entrepreneur de fournitures de la guerre, mais non à un sous-traitant d'un entrepreneur de travaux.

« Attendu, est-il dit dans les considérants de l'arrêt, que les fournitures sont tout autre chose que les travaux publics, et que nos lois, et en particulier les décrets de l'an II et de 1806, ont toujours établi une distinction entre les entreprises de travaux publics et les entreprises de fournitures... »

Les sous-traitants des entrepreneurs de travaux militaires n'ont donc d'autre droit que celui qui leur est accordé par le décret de pluviôse an II sur le prix dû par l'État.

Ajoutons que la même législation est applicable aux travaux de la marine (Cass., ch. civ., 25 février 1885).

101. — Il est utile de noter que les contestations qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux pu-

blics, ou leurs créanciers et les sous-traitants, sont de la compétence des tribunaux civils. — L'autorité administrative règle seule la somme due aux entrepreneurs et aux sous-traitants; mais, la dette de l'État une fois liquidée, c'est aux tribunaux ordinaires qu'il appartient de décider toutes contestations, qui se rattachent à l'attribution aux ayants droit de la somme due par l'État et au règlement des créances privilégiées.

102. — La loi du 2 mars 1832, sur l'ancienne liste civile, article 49, déclarait insaisissables les deniers de la liste civile.

Cette prohibition s'appliquait aussi bien aux fonds provenant de la somme que le roi recevait annuellement du Trésor public, qu'aux produits et revenus de toutes espèces provenant des biens, tant meubles qu'immeubles, faisant partie de la dotation de la couronne.

Mais comme aucune loi n'avait établi, au profit des entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants de la liste civile, un privilège semblable à ceux créés par les décrets précités, pour les entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants de l'État, il en résultait que les entrepreneurs, fournisseurs et sous-traitants de la liste civile restaient dans le droit commun, et que leurs créanciers personnels pouvaient faire saisir-arrêter, entre les mains des caissiers, payeurs ou administrateurs des deniers de la liste civile, comme entre celles des simples particuliers, les sommes à eux dues par ces entrepreneurs.

103. — Un arrêté du Gouvernement du 18 nivôse an XI déclare insaisissables, dans leur totalité, les traitements ecclésiastiques. Cet insaisissabilité a été étendue au traitement des pasteurs protestants par l'arrêté du Gouvernement du 15 germinal an XII. « L'analogie semblerait commander la même prohibition, dit Bioche, dans son *Dictionnaire de procédure*[1], relativement au traitement accordé, depuis 1834, aux ministres du culte israélite. » En fait, les dispositions de l'arrêté consulaire sont appliquées à tous les ministres des cultes.

---

1. V° *Saisie-arrêt ou opposition*, n° 66.

104. — Le même auteur se demande si le privilège de l'insaisissabilité s'étendrait aux revenus attachés à la cure ou au vicariat, ainsi qu'au casuel. — L'ancienne jurisprudence déclarait le casuel ainsi que les oblations insaisissables, et, pour les autres revenus, ils pouvaient être arrêtés à concurrence des deux tiers (Pothier, *Procédure,* IVe part., chap. II, sect. 3, § 2). « En fait, dit Roger (*Traité de la saisie-arrêt,* n° 289), les juges ne permettaient de saisir que le tiers de ces revenus. »

Sous l'empire de la législation créée par le Concordat et par les articles organiques du 18 germinal an X, il nous paraît évident que ni le casuel, ni les oblations, ni les revenus ou biens des cures ne sont saisissables pour quelque portion que ce soit.

En effet, le casuel et les oblations font partie, d'après l'article 36 du décret du 30 décembre 1809, des revenus de la fabrique, et ils ont une destination spéciale, déterminée par ce décret. Or, nous avons déjà dit que les revenus et biens des fabriques sont assimilés à ceux des communes, hospices et autres établissements publics, et, comme tels, insaisissables.

Le même privilège s'applique aux revenus et biens attachés à la cure ou au vicariat ; car, d'après l'article 8 du décret du 6 novembre 1813, « sont défendues aux titulaires (des cures, vicariats, etc., etc.) et déclarées nulles toutes aliénations, échanges, stipulations d'hypothèques, concessions de servitudes, et en général toutes dispositions opérant un changement dans la nature desdits biens, ou une diminution dans leurs produits, à moins que ces actes ne soient par nous autorisés en la forme accoutumée », c'est-à-dire, aujourd'hui par un décret.

Nous ne saurions trop rappeler que le décret du 6 novembre 1813 est toujours en vigueur.

Cette disposition est étendue, par les articles 29 et suivants du même décret, aux biens des menses épiscopales, à ceux des chapitres cathédraux et collégiaux par l'article 49, et aux biens des séminaires par les articles 62 et suivants du même décret.

105. — Un avis du Conseil d'État, du 20 novembre 1810, approuvé le 25 dudit mois, déclare également insaisissables les sommes que les agents diplomatiques reçoivent à titre de traitement. Le motif en est qu'elles sont moins un traitement qu'une indemnité destinée aux frais de représentation qu'exige le rang qu'ils occupent. Mais, dans l'exécution, le bénéfice de cette disposition est limité aux ambassadeurs, ministres plénipotentiaires, ministres résidents et envoyés extraordinaires accrédités près des puissances étrangères. On ne l'applique point aux attachés d'ambassade, consuls, vice-consuls et chanceliers de consulat.

Une décision du 23 novembre 1819, prise sur avis du conseil du contentieux, a établi que tout traitement d'un ministre non résident est saisissable.

L'article 58 du décret du 7 novembre 1866, sur la solde de la marine militaire, déclare incessibles et insaisissables les salaires et parts de prise des marins, excepté en cas de débet envers l'État. Cet article est ainsi conçu :

« Les salaires et les parts de prise des marins sont incessibles et insaisissables, excepté en cas de débet envers l'État ou pour aliments, dans les circonstances prévues par les articles 203, 205 et 214 du Code Napoléon, ou enfin pour dettes contractées par eux ou par leur famille à titre de loyer, habillement ou nourriture, mais sous le contrôle du commissaire de l'inscription maritime, qui doit en avoir fait préalablement apostille sur les matricules et sur les rôles d'équipages.

« Toutefois, les apostilles mentionnées au paragraphe précédent sont toujours subordonnées, quant à leur effet, à la non-condamnation pour désertion du marin débiteur. En cas de désertion, les sommes acquises doivent, après précompte de celles dues au Trésor, à quelque titre que ce soit, être attribuées à la caisse des invalides de la marine, pour les officiers et marins au service de l'État, et être partagée par moitié entre l'armateur et l'établissement des invalides pour les marins employés au commerce.

106. — La loi du 24 juillet 1793 porte, article 76 : « Les paiements, ainsi que les chevaux, provisions, ustensiles et équipages destinés au service de la poste, ne pourront être saisis sous aucun prétexte. »

Aucune loi n'a étendu cette prohibition aux machines, instruments et approvisionnements de toute nature destinés au service des chemins de fer, exploités ou non par l'État. Mais il convient de faire remarquer que si les saisies pratiquées à la requête des créanciers d'une compagnie de chemins de fer avaient pour effet d'entraver l'exploitation de la ligne, le service de la poste, en un mot l'exécution d'un service public, le Gouvernement nommerait, comme il l'a déjà fait, un séquestre chargé de l'exploitation du service, et dans ce cas les créanciers ne pourraient plus faire valoir leurs droits que sur le montant net des recettes, déduction faite des frais d'exploitation.

La disposition susénoncée de la loi du 24 juillet 1793 ne s'applique pas aux sommes dues aux entrepreneurs de transports de la poste aux lettres, ni aux concessionnaires d'un service postal ; il n'y a aucune différence entre eux et les autres commerçants qui, avant ou après la suppression des maîtres de poste, ont fait par entreprise le service de la poste aux lettres.

A supposer que le contrat passé entre le Gouvernement et une société de transports maritimes lui eût fait une situation ressemblant à celle des anciens maîtres de poste, cette circonstance ne suffirait pas pour permettre d'étendre à ladite compagnie, par voie de simple analogie, le régime exceptionnel de l'insaisissabilité (Arrêt de la Cour de cass., ch. civ., 3 août 1891, cassant un arrêt de la cour d'Aix du 17 juillet 1888).

107. — Les lettres confiées à la poste sont insaisissables. C'est, dit l'auteur du *Dictionnaire de procédure,* une conséquence de l'inviolabilité des correspondances (Décret du 10 août 1790, rendu sur la proposition de Mirabeau; Décret du 10 juillet 1791). — Il en est autrement des articles d'argent confiés à la poste ; les receveurs ne peuvent refuser d'accepter les saisies-arrêts qui

en seraient faites entre leurs mains. Mais, ainsi que l'observe M. Favart de Langlade dans son *Répertoire de la nouvelle législation*, v° *Poste*, § VI, II, p. 351, les receveurs des postes doivent exiger que ceux qui font entre leurs mains des saisies-arrêts ou oppositions à la remise des articles d'argent, se conforment à ce que prescrit le décret du 10 août 1807, dont nous avons rapporté le texte et commenté les dispositions.

108. — Les traitements dus par l'État ne sont saisissables que jusqu'à concurrence de la portion déterminée par les lois, ordonnances et règlements. Ceux qui ne dépassent pas 2,000 fr. sont régis, au point de vue de la saisissabilité, par la loi du 12 janvier 1895 sur les salaires et les petits traitements dont il sera question plus loin (voir l'article 117). Les règles tracées par le décret du 19 pluviôse an III et par la loi du 21 ventôse an IX ne concernent donc plus que les appointements dont le montant annuel est supérieur à 2,000 fr.

Aux termes du décret du 19 pluviôse an III, « la trésorerie nationale est autorisée à faire payer aux officiers de troupes, aux commissaires des guerres et tous autres employés dans les armées ou à la suite, grevés d'oppositions par leurs créanciers, les quatre cinquièmes de leurs appointements; le cinquième restant sera réservé aux créanciers, qui pourront d'ailleurs exercer leurs droits sur les autres biens de leurs débiteurs ».

Les retenues ne doivent porter que sur la solde nette (Décret du 26 février 1878).

L'article 446 de l'ordonnance sur la solde, du 25 décembre 1837, autorise le ministre de la guerre à ordonner d'office des retenues en sus du cinquième saisissable, lorsqu'il le juge convenable. Il en est de même pour la gendarmerie (Décret du 18 février 1863).

L'article 205 du décret du 1er juin 1875 réserve la même faculté au ministre de la marine.

La portion saisissable sur les traitements des fonctionnaires publics et des employés civils est déterminée, ainsi qu'il suit, par la loi du 21 ventôse an IX :

« Les traitements des fonctionnaires publics et em-

ployés civils seront saisissables jusqu'à concurrence du cinquième sur les premiers mille francs et toutes les sommes au-dessous, du quart sur les cinq mille francs suivants, et du tiers sur la portion excédant six mille francs, à quelque somme qu'elle s'élève, et ce, jusqu'à l'entier acquittement des créances. »

Il résulte de cette dernière disposition que les saisies-arrêts ou oppositions faites entre les mains des caissiers ou payeurs, sur les traitements des employés et fonctionnaires civils, n'ont pas besoin d'être renouvelées au fur et à mesure des termes d'échéances des traitements et appointements; mais elles sont valables et conservent les droits des créanciers, aussi bien sur les traitements échus que sur ceux à échoir, jusqu'à l'entier acquittement des créances.

L'insaisissabilité établie par la loi du 21 ventôse an IX a été étendue par diverses décisions à une foule d'employés : ainsi, aux instituteurs communaux (Décis. du cons. de l'instr. publ. des 29 juin 1835 et 9 janvier 1836); — aux employés des octrois (Ord. du 9 déc. 1814); — aux secrétaires de mairie (*Journal des communes*, 7, p. 1, p. 95); — aux percepteurs des contributions (Instruction du 11 décembre 1879); — aux receveurs des communes et des hospices (Instr. gén. 13 juin 1810, Rog., n° 478; Roger, n°s 276 à 282).

Un arrêt de la cour de Paris, du 18 août 1842 (Dalloz, 1844, II, 111), a jugé que « la portion insaisissable du traitement des employés civils du Gouvernement est réservée pour les besoins communs de l'employé et de sa famille, et peut, par suite, être affectée à l'acquittement d'une pension alimentaire due par cet employé à sa femme et à ses enfants ».

Suivant Bioche (*Dictionnaire de procédure*[1]) et Roger, n°s 294 à 296, « sont insaisissables : les gratifications accordées aux agents forestiers (Déc. du 2 octobre 1811); — les indemnités de logement, de fourrages, frais de bureau, etc., gratifications pour entrée en campagne, accor-

1. *Dictionnaire de procédure civile*, v° *Saisie-arrêt*, n° 66, 6°.

dées aux militaires (Décis. du min. de la guerre du 28 frimaire an XIII; Ord. des 19 janv. 1823, 13 mai 1818, 29 oct. 1820; Règl. des 21 nov. 1823, janv. 1825). »

On peut également considérer comme insaisissables les sommes allouées, non à titre de rémunération, mais à titre de remboursement d'avances déjà faites, ou de paiement de frais relatifs à l'exécution d'un service public : « telles sont les sommes mandatées pour frais fixes, pour frais de bureau, de tournées, de déplacements, de découcher, de résidence, etc. ».

(*Instruction sur les oppositions, saisies-arrêts ou significations de transports* du 11 décembre 1879.)

109. — Bien que les concessions de bureaux de tabac soient généralement faites à titre de secours, il n'en résulte pas que les ressources qu'elles procurent aient un caractère alimentaire. Ces profits peuvent donc faire l'objet de transports et d'oppositions (Trib. civil de la Seine 26 avril 1883; Cour de Douai 17 janvier 1872, et Amiens 27 novembre 1877; Tribunal civil de Versailles 25 mai 1897.)

Toutefois, en vertu du pouvoir d'appréciation qui leur appartient, les tribunaux peuvent restreindre l'effet des saisies dans la mesure qu'ils jugent convenable (Tribunal civil de Villefranche 12 octobre 1877; Cour de Douai 17 février 1890 et 15 mars 1891; Cour de Paris 4 mars 1893).

110. — Quant aux pensions accordées par l'État, depuis longtemps en France on les considère comme réservées aux pensionnaires à titre d'aliments, à l'exclusion de tous autres.

L'article 12 de la déclaration du roi, du 7 janvier 1779, porte que les pensions et grâces viagères ne peuvent être saisies ni cédées pour aucune cause ni raison quelconque, sauf aux créanciers du pensionnaire à exercer, après son décès, sur le décompte de sa pension, toutes les poursuites et diligences nécessaires pour la conservation de leurs droits.

Cette règle fut observée rigoureusement jusqu'en 1791.

Mais à cette époque, la loi du 22 août de cette année

établit une exception en faveur des créanciers des pensionnaires qui avaient fourni à leur subsistance.

Quelques années après, la loi du 22 floréal an VII annula cette disposition et statua en ces termes :

« Art. 7. — Il ne sera plus reçu à l'avenir d'oppositions au paiement des arrérages (des rentes et pensions), à l'exception de celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ou du brevet de pension.

« Art. 8. — L'opposition du propriétaire sera faite au bureau des payeurs de la trésorerie nationale, chargés du paiement des arrérages, par une déclaration écrite, et qui sera signée de lui ou d'un fondé de pouvoir spécial. — Elle sera annulée de la même manière. »

Bientôt le Gouvernement, par un arrêté du 7 thermidor an X, étendit le principe posé dans la loi du 22 floréal an VII même aux cessions, transports et délégations librement consentis par le propriétaire de la pension, et il décida que les créanciers d'un pensionnaire ne pourraient exercer qu'après son décès, et sur le décompte de sa pension, les poursuites et diligences nécessaires pour la conservation de leurs droits (art. 2 et 3).

Aux termes de l'article 7 de la loi du 19 février 1792 et de l'arrêté susénoncé du 7 thermidor an X, l'insaisissabilité des arrérages des pensions et des traitements civils ou militaires cesse à la mort du titulaire. Les sommes qui restent dues à sa succession peuvent être intégralement saisies par tous ses créanciers.

111. — Les prohibitions si expresses de cet arrêté avaient fait douter si elles ne mettaient pas obstacle aux réclamations des femmes et des enfants des militaires pour cause d'aliments.

Un avis du Conseil d'État, du 11 janvier 1808, fit cesser ces doutes et décida par interprétation que « le ministre de la guerre peut ordonner une retenue du tiers, au plus, sur la pension ou solde de retraite de tout militaire qui ne remplirait pas, à l'égard de sa femme ou de ses enfants, les obligations qui lui sont imposées par les chapitres v et vi du titre V du livre Ier du Code civil, sauf le recours du mari au Conseil d'État, commission du conten-

tieux, dans le cas où il se croirait lésé par la décision du ministre ».

Un autre avis du Conseil d'État, du 2 février 1808, a étendu aux soldes de retraites et pensions militaires de la Légion d'honneur, ainsi qu'aux traitements de réforme, les prohibitions portées par l'arrêté du 7 thermidor an X, tout en confirmant l'avis du 11 janvier que nous venons d'analyser.

112. — Le 11 juin 1808, un autre avis du Conseil d'État autorisa le Trésor, dans les paiements qu'il effectuerait pour soldes de retraites ou pensions militaires, à exercer une retenue, soit comme créancier pour contribution ou trop perçu, soit au nom du corps dont le militaire aurait fait partie et dont il se trouverait débiteur, dans les cas autorisés par les lois, pourvu que, conformément à celle du 19 pluviôse an III, cette retenue n'excédât pas le cinquième de la solde de retraite ou de la pension.

Enfin, un nouvel arrêté du Gouvernement, du 10 germinal an X, rendit applicables aux créanciers des militaires invalides les dispositions de l'arrêté du 7 thermidor an X. Comme on le voit, l'inaliénabilité, l'insaisissabilité des pensions sur les fonds généraux du Trésor, sont formellement établies par les lois et actes du Gouvernement ci-dessus rapportés.

113. — Cette dérogation au droit commun a été sanctionnée de nouveau, en ce qui concerne les pensions des armées de terre et de mer, par les lois des 11 et 18 avril 1831, dont les articles 28 et 30 portent :

« Les pensions de retraite et leurs arrérages sont incessibles et insaisissables, excepté dans le cas de débet envers l'État, ou dans les circonstances prévues par les articles 203 et 205 du Code civil (pour aliments).

« Dans ces deux cas, les pensions de retraite sont passibles de retenues qui ne peuvent excéder le cinquième de leur montant pour cause de débet, et le tiers pour aliments. »

La jurisprudence admet que les pensions militaires sont aussi saisissables par la femme séparée de corps quand

la séparation a été prononcée à son profit (Jugement du tribunal civil de Caen du 27 juillet 1891).

Cette décision se fonde sur le décret du 31 mai 1862 qui, dans son article 268, fait mention de l'article 214 du Code civil; d'un autre côté, si la loi de 1831 porte qu'en cas de séparation de corps la veuve d'un militaire ne peut prétendre à aucune pension, cette disposition a été corrigée par celle du 25 juin 1861, qui ne prononce l'exclusion que lorsque la séparation a été prononcée contre la femme.

114. — La question de savoir si les probibitions contenues dans les diverses dispositions législatives que nous venons de rapporter seraient également applicables aux pensions sur fonds de retenues, a soulevé une sérieuse discussion devant les tribunaux. Un arrêt de cassation du 28 août 1815 décida qu'aucune distinction entre les pensions sur le Trésor et celles sur fonds de retenues n'était admissible : d'abord parce que la loi ne la faisait pas; et aussi parce qu'en cas d'insuffisance de ces fonds, l'État y supplée par des fonds spéciaux; et qu'enfin les retenues, dès le moment qu'elles sont autorisées par le Gouvernement, devenaient des réserves forcées, imposées par l'État pour contribuer à faire les fonds de pensions éventuelles.

Une ordonnance du 27 août 1817 avait statué dans le sens de cet arrêt. L'article 1er portait qu'il ne serait reçu aucune signification de transport, cession ou délégation de pensions de retraite affectées sur les fonds de retenue; et suivant l'article 2, le paiement desdites pensions ne pouvait être arrêté par aucune saisie ou opposition, à l'exception des oppositions qui pouvaient être formées par le propriétaire du brevet de la pension. Une ordonnance du 30 avril 1823 avait rendu ces dispositions applicables aux indemnités dont jouissent les employés réformés.

Il en résultait qu'à la différence des pensions militaires, il ne pouvait être formé aucune opposition, même pour aliments et débets envers l'État, sur les pensions affectées sur des fonds de retenue.

Cette différence n'était nullement justifiée; car il est certain que les femmes et enfants des pensionnaires retraités sur des fonds de retenue, sont tout aussi dignes d'intérêt que les femmes et enfants des militaires auxquels la loi a permis d'exercer une retenue sur les pensions de leur père ou mari, dans les circonstances prévues par les articles 205 et 206 du Code civil. — D'un autre côté, on ne voit pas non plus pourquoi l'État n'aurait pas le droit de retenir, pour cause de débet du titulaire, la pension sur fonds de retenue.

La loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, a fait cesser cette anomalie.

Son article 26 est ainsi conçu : « Les pensions sont incessibles. Aucune saisie ou retenue ne peut être opérée du vivant du pensionnaire que jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'État, ou pour des créances privilégiées, aux termes de l'article 2101 du Code civil, et d'un tiers dans les circonstances prévues par les articles 203, 205, 206, 207 et 214 du même Code. » (Voir le *Dictionnaire des pensions inscrites au Trésor public,* par Ourry. — Loi du 9 juin 1853, titre IV.)

115. — La loi du 30 juillet 1881 a accordé aux victimes du coup d'État des indemnités viagères insaisissables ; mais il résulte d'une circulaire de la Comptabilité, du 17 janvier 1883, que cette insaisissabilité n'est que relative et qu'elle ne s'étend pas aux débets envers l'État ni mêmes aux pensions alimentaires dans les conditions prévues par les articles 203, 205, 206 et 207 du Code civil.

116. — Une dernière remarque à faire, c'est que, en règle générale, il faut une loi pour déclarer l'inaliénabilité et l'insaisissabilité des sommes, revenus, arrérages de rentes et de pensions dus par l'État.

En principe, la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements (C. civ., art. 544).

En outre, les biens du débiteur sont le gage commun de ses créanciers, et le prix s'en distribue entre eux par

contribution, à moins qu'il n'y ait entre les créanciers des causes légitimes de préférence (C. civ., art. 2093).

D'un autre côté, tout créancier peut, en vertu de titres authentiques ou privés, saisir-arrêter, entre les mains d'un tiers, les sommes et effets appartenant à son débiteur, ou s'opposer à leur remise (C. de proc., art. 557).

Il résulte de ces dispositions qu'à moins d'une exception établie formellement *par la loi,* toute somme est saisissable.

Ce serait donc à tort, illégalement et par abus de pouvoir, que le Conseil d'État, aujourd'hui, et les ministres, soit par arrêtés, soit par autres décisions, voudraient établir l'inaliénabilité et l'insaisissabilité des sommes et créances dues par l'État. — Aucune autorité autre que le pouvoir législatif ne possède actuellement ce droit en France, parce qu'une telle exception déroge positivement aux principes fondamentaux sur la libre disposition des biens, principes consacrés et reconnus par tous nos codes et par nos lois constitutionnelles.

117. — La loi du 12 janvier 1895 est venue modifier les règles relatives à la saisie des salaires et des petits traitements; elle ne fait aucune exception pour les agents et fonctionnaires de l'État. Les salaires de ses ouvriers et les traitements de ses agents ne recevant pas plus de 2,000 fr. par an, ne peuvent plus être saisis-arrêtés que jusqu'à concurrence d'un dixième (art. 1er). Ils peuvent être cédés jusqu'à concurrence d'un autre dixième (art. 2). Les cessions et saisies faites pour le paiement des dettes alimentaires prévues par les articles 203, 205, 206, 207, 214 et 349 du Code civil ne sont pas soumises à ces restrictions (art. 3). Une procédure spéciale et peu coûteuse a été instituée pour permettre aux juges de paix d'attribuer aux ayants droit les sommes réservées à leur profit. Ces dispositions, qui modifient le Code de procédure civile, ne sont pas spéciales au Trésor et ne font pas partie de sa législation spéciale. Nous n'exposerons donc pas les difficultés qu'a soulevées l'application de la loi, et nous nous bornerons à examiner une question qui concerne particulièrement le Trésor public et ses comptables.

118. — L'article 6 porte que l'exploit de saisie-arrêt sera signifié au tiers saisi ou à son préposé, dans le lieu où travaille le débiteur. Les ayants droit ont prétendu que ce texte les autorisait à pratiquer leur opposition sur les sommes dues par l'État entre les mains des percepteurs des contributions directes. Cette prétention a été combattue par l'administration comme contraire aux règles de la comptabilité publique, d'après lesquelles les dépenses intéressant les services généraux de l'Etat sont ordonnancées dans les départements, sur la caisse du trésorier-payeur général; ce comptable a seul la qualité de payeur, il est seul en mesure d'appliquer les oppositions et transports, dont la réception ne rentre pas dans les attributions des percepteurs.

Un jugement de la justice de paix de Montlouis ayant néanmoins validé une saisie-arrêt signifiée à un percepteur, il a été formé un pourvoi dans l'intérêt de la loi contre ce jugement qui a été cassé par arrêt de la Cour de cassation du 11 mai 1896, dont voici le texte :

LA COUR,

Statuant sur le pourvoi formé par M. le procureur général dans l'intérêt de la loi contre un jugement rendu, le 4 avril 1895, par le juge de paix de Montlouis :

Vu les articles 13 de la loi du 9 juillet 1836; 148, 352 à 357 du décret du 31 mai 1862; 6, § 3, et 17 de la loi du 12 janvier 1895;

Attendu qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, toute saisie-arrêt sur des sommes dues par l'État doit, à peine de nullité, être faite entre les mains des payeurs, agents ou préposés sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats sont délivrés;

Attendu que l'article 352 du décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, dispose que le paiement des ordonnances et mandats délivrés sur les caisses des payeurs est effectué, dans chaque département, par un payeur unique, qui est le trésorier-payeur général; d'où il suit que ce dernier a seul qualité pour recevoir la signification des oppositions formées sur les traitements des fonctionnaires publics qu'il est chargé de payer;

Attendu qu'il n'a pas été dérogé à cette disposition par l'article 6, § 3, de la loi du 12 janvier 1895, qui permet de signifier l'exploit de saisie-arrêt au représentant du tiers saisi, dans le lieu où travaille le débiteur saisi;

Attendu, en effet, que le trésorier général peut seul, et à l'exclusion des comptables placés sous ses ordres, être considéré comme représentant de l'État, tiers saisi, préposé à ce titre au paiement des appointements des fonctionnaires publics dans toute l'étendue du département ; qu'il est seul investi, par l'article précité du décret du 31 mai 1862, de la qualité légale de payeur ; que, dès lors, il appartient à lui seul de régler la somme qui doit être tenue à la disposition de chaque partie ayant des droits à faire valoir sur le montant du mandat délivré par l'ordonnateur ; qu'enfin il est seul responsable devant la Cour des comptes de la régularité du paiement et de celle des pièces justificatives ;

Attendu que, si l'article 354 du décret du 31 mai 1862 oblige les receveurs des finances, les percepteurs et autres receveurs des revenus publics à participer, sur les fonds de leurs caisses et pour le compte du payeur au paiement des dépenses pour lesquelles leur concours est jugé nécessaire, cette coopération ne saurait les faire considérer ni comme les mandataires directs de l'État, ni comme les mandataires substitués par le trésorier-payeur général, mais seulement comme de simples agents d'exécution auxiliaires de ce dernier ; qu'il ne leur est permis d'effectuer des paiements que sur un mandat revêtu d'un *vu bon à payer* apposé par le payeur ; que ce visa, sans pouvoir jamais être conditionnel, doit énoncer la somme à verser ; que les comptables inférieurs sont sans droit pour en modifier le chiffre, sous quelque prétexte que ce soit, leur mission étant restreinte à l'opération matérielle du versement des espèces et leur responsabilité bornée à la vérification de l'identité de la partie prenante et à la régularité de l'acquit donnée par elle ; qu'ils ne sauraient donc utilement recevoir la signification d'une saisie-arrêt, ni en assurer l'efficacité, puisque, d'une part, il ne leur appartiendrait pas d'opérer une retenue sur la somme qu'ils sont chargés de verser et que, d'autre part, le mandat assigné sur leur caisse demeure toujours payable à celle du trésorier général et, dans certains cas, chez plusieurs d'entre eux, au choix de la partie prenante ;

Attendu qu'en décidant que la saisie-arrêt pratiquée sur les appointements de l'instituteur Pepratz avait été valablement signifiée au percepteur des contributions directes, le jugement attaqué a violé les articles 13 de la loi du 9 juillet 1836 et 6, § 3, de la loi du 12 janvier 1895, et faussement appliqué l'article 17 de cette dernière loi ;

PAR CES MOTIFS,

Casse, dans l'intérêt de la loi, le jugement rendu, le 4 avril 1895, par le juge de paix du canton de Montlouis.

Il résulte de cet arrêt, ainsi que des conclusions conformes de M. le procureur général Manau, que les lois

sur les saisies-arrêts à effectuer sur les sommes dues par l'État n'ont été abrogées par celle de 1895 qu'autant qu'elles sont en contradiction avec cette dernière loi.

Par conséquent, les règles rappelées dans le précédent chapitre sont toujours en vigueur. C'est à tort notamment que les juges de paix voudraient obliger le trésorier général à se présenter à l'audience pour faire sa déclaration de tiers saisi. Ce comptable est seulement tenu de transmettre un certificat de sommes dues. Il ne doit même remplir cette formalité que comme préposé de la Caisse des dépôts et consignations. Car la loi nouvelle ne déroge pas à la disposition qui autorise la consignation d'office des sommes retenues sur les traitements par suite d'opposition.

CHAPITRE IV

DE L'INSAISISSABILITÉ DES RENTES SUR L'ÉTAT

SOMMAIRE

119. — Principe général de l'insaisissabilité des rentes sur l'État.
120. — Incompétence des tribunaux pour connaître des opérations relatives au grand-livre de la dette publique.
121. — Étendue du privilège d'insaisissabilité.
122. — Le ministre est autorisé à ne pas exécuter les jugements contraires au principe d'insaisissabilité des rentes.
123. — *Quid*, si la rente est possédée par un héritier bénéficiaire ?
124. — Un transfert opéré par un notaire ne saisit pas les tiers.
125. — Le prix de vente de la rente est saisissable entre les mains du mandataire.
126. — Décret du 3 messidor an XII, qui trace les règles à suivre pour le remplacement, en cas de perte, des extraits d'inscription nominative au grand-livre.
127. — Mode de remplacement des autres valeurs nominatives émises par le Trésor.
128. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du Trésor.
129. — Oppositions au transfert des rentes à la requête des particuliers, et notamment du syndic de la faillite du titulaire.
130. — Oppositions sur les rentes données en nantissement.
131. — Oppositions sur les rentes des absents, interdits et sur celles qui dépendent d'une communauté ou d'une succession.
132. — Oppositions sur les rentes affectées à un cautionnement dans l'intérêt des tiers.
133. — Forme de l'opposition.
134. — Arrêtés des 24 messidor an XI et 27 vendémiaire an XIII.
135. — Arrêté du 25 février 1824.
136. — Arrêté du 28 août 1836.

§ I. — Principe général de l'insaisissabilité de rentes.

119. — La loi du 28 août 1793, sur la dette publique, autorisait les oppositions, tant sur le paiement des arrérages des rentes inscrites au grand-livre que sur l'aliénation des mêmes rentes.

Depuis la formation d'un nouveau grand-livre du tiers

consolidé de la dette publique, en exécution de la loi du 8 nivôse an VI, les inscriptions de rentes sur l'État, tant pour le capital que pour les arrérages, ont été soumises à des dispositions particulières qui font exception au droit commun.

« Il importait au crédit de l'État de faciliter les transferts des inscriptions au grand-livre de la dette publique, en les dégageant des formalités qui tendent à déprécier cette propriété, et il était instant d'adopter ce qui était commandé par l'intérêt général, comme par le plus grand avantage des rentiers[1]. »

En conséquence, la loi du 8 nivôse an VI dispose, dans son article 4 :

« Il ne sera plus reçu à l'avenir d'oppositions sur le tiers conservé de la dette publique inscrite ou à inscrire. — Celles faites sont maintenues, mais le débiteur saisi pourra offrir de rembourser l'opposant à due concurrence avec le tiers conservé, et le créancier qui refuserait son remboursement peut y être contraint en justice, si mieux il n'aime donner mainlevée de l'opposition. — Cependant les comptables envers la République ne pourront en aucun temps disposer de leurs inscriptions, avant l'apurement de leurs comptes, certifié par le bureau de comptabilité, si mieux ils n'aiment fournir caution. »

Une autre loi du même jour, 8 nivôse an VI, expliqua que l'article que nous venons de rapporter n'aurait son effet qu'à dater de deux mois après la publication de ladite loi.

La loi du 22 floréal an VII a confirmé ces dispositions dans ses articles 5, 6, 7 et 8, ainsi conçus :

« Art. 5. — Les arrérages dus pour rentes perpétuelles seront payés au porteur de l'extrait d'inscription au grand-livre, sur la représentation qu'il en fera. — Il en donnera son acquit au payeur.

« Art. 6. — Les arrérages de la dette viagère et des pensions seront payés de même au porteur de l'extrait d'inscription ou du brevet de pension. — Il en donnera

1. Préambule de la loi du 28 floréal an VII, relative aux transferts de la dette publique.

également son acquit au payeur. — Il sera rapporté à l'appui un certificat de vie du rentier viager ou pensionnaire.

« Art. 7. — Il ne sera plus reçu à l'avenir d'opposition au paiement desdits arrérages, à l'exception de celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ou du brevet de pension. — Cette disposition n'aura son effet qu'à dater de deux mois après la publication de la présente.

« Art. 8. — L'opposition du propriétaire sera faite aux bureaux des payeurs de la trésorerie nationale, chargés du paiement des arrérages, par une déclaration écrite, et qui sera signée de lui ou d'un fondé de pouvoir spécial. — Elle sera annulée de la même manière. »

Enfin, l'article 1er du décret du 23 thermidor an XIII, relatif aux déclarations de transfert des cinq pour cent consolidés porte :

« A l'avenir la déclaration de transfert des cinq pour cent consolidés sur le registre établi à cet effet près le directeur du grand livre, conformément à la loi du 28 floréal an VII, saisira l'acquéreur de la propriété et jouissance de l'inscription transférée, et ce par la seule signature du vendeur. — Toute opposition postérieure à cette déclaration sera considérée comme non avenue. »

Bien que les dispositions qui précèdent aient été adoptées à une époque où il n'existait qu'une seule espèce de rente sur l'État, celle en cinq pour cent provenant du tiers consolidé, il n'en est pas moins certain qu'aujourd'hui elles s'appliquent également à toutes les parties de la dette publique inscrite, par conséquent aux rentes 3 p. 100, 3 ½ p. 100 et 3 p. 100 amortissable inscrites actuellement au grand-livre. Les lois portant autorisation de créer ces rentes n'ayant apporté aucune autre exception aux lois sur la dette publique inscrite, que celle concernant le taux de l'intérêt, la quotité du fonds d'amortissement à affecter aux rentes nouvellement créées, et les formes à remplir par le Gouvernement pour l'émission ou l'adjudication des emprunts en rentes sur l'État, il est certain que la législation faite, dans l'origine, en vue de

la seule rente 5 p. 100, est actuellement applicable à toutes les autres espèces de rentes sur l'État. Par conséquent, la défense de former des oppositions au Trésor sur les inscriptions de rentes s'étend à toutes les rentes inscrites sur le grand-livre de la dette publique.

Il n'est pas besoin de faire remarquer que les règles prescrites pour le transfert des rentes sur l'État ne s'appliquent qu'aux titres de rentes nominatives, les seules qui existassent en l'an VII. Depuis la création des rentes au porteur, alors qu'il n'est plus fait mention du nom du propriétaire sur ces titres, les titres de l'espèce peuvent se transférer par la seule remise, ainsi que les billets de la Banque de France; et, en vertu de ce principe que possession vaut titre, le Trésor n'a pas à intervenir pour assurer la propriété et la jouissance de ces rentes entre les mains du porteur.

120. — Suivant la jurisprudence du Conseil d'État, les tribunaux sont incompétents pour connaître d'une demande formée contre le ministre des finances, à fin de paiement des arrérages d'une rente inscrite au grand-livre de la dette publique (Arrêt du 23 août 1838; — Sirey, 1839, II, 368).

Ils sont également incompétents pour apprécier les formes et les règlements intérieurs suivis au Trésor public pour la remise des inscriptions et le paiement des arrérages de la rente. — Mais ils sont compétents pour statuer sur la question de savoir si le mandat en vertu duquel un tiers a touché les arrérages autorisait réellement ce tiers à recevoir, et si, par suite, le Trésor est valablement libéré (Arrêt du Conseil d'État du 6 décembre 1836; — Dalloz, 1838, III, 41).

Il y a lieu de remarquer que, lorsqu'il s'élève des contestations sur la propriété de la rente, le débat doit toujours être porté devant les tribunaux civils, seuls juges, d'après le droit commun, des questions de propriété.

C'est au surplus ce que le Conseil d'État a décidé par un arrêt du 14 avril 1839, intervenu à la suite d'un conflit élevé par le préfet de la Seine, au nom du ministre des finances, contre un jugement du tribunal de la Seine. —

D'après le dispositif de cet arrêt, la question relative à la propriété de rentes inscrites au Trésor public et aux droits que peut y avoir une association qui n'est pas autorisée, est exclusivement de la compétence de l'autorité judiciaire (voyez *Recueil des arrêts du Conseil,* 1839, p. 218-221).

121. — Quelle est l'étendue du privilège accordé aux rentiers par les lois du 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII?

L'insaisissabilité des rentes sur l'État est-elle absolue et met-elle ces titres à l'abri des créanciers du titulaire? ou bien le législateur a-t-il simplement eu l'intention d'interdire les saisies-arrêts aux mains du Trésor dans un intérêt de comptabilité?

Dans notre édition de 1881, nous avons exposé que la plupart des tribunaux se prononçaient pour le premier système, et nous avons cité notamment l'opinion des cours de Poitiers et de Toulouse.

La cour de Toulouse, par un arrêt du 5 mai 1838 (D. P. 1838, 2, 136), a décidé que « la disponibilité des rentes sur l'État est tellement personnelle au propriétaire de la rente qu'une rente de cette nature, mise dans le lot d'un cohéritier, ne peut, malgré celui-ci, être attribuée à ses créanciers intervenants au partage, et cela encore bien que les créanciers opposants à partage soient porteurs d'un transfert notarié de la part de leur débiteur.

« Attendu, disent les motifs de cet arrêt, qu'à l'égard des rentes sur l'État, la transmission du titre est indispensable pour saisir le cessionnaire, et que cette transmission ne peut s'opérer que par l'intervention des fonctionnaires spéciaux que la loi a investis de ce droit; — Attendu qu'il résulte de ces divers principes que le droit de disposer de cette sorte de bien est purement personnel au propriétaire débiteur, qu'il ne peut en être dépouillé que de son consentement exprès, manifesté dans les formes prescrites par la loi, et par la remise du titre même; — Attendu que les motifs de ce privilège, dont l'effet est de soustraire le débiteur à l'application de ce principe conservateur que ses biens sont le gage de ses créanciers, s'expliquent et même se justifient par

l'intérêt qu'a l'État à assurer à ses créanciers des avantages qu'il est impossible à tout autre débiteur de leur offrir... »

La cour de Poitiers a même été plus loin, car elle a jugé, par un arrêt du 16 juillet 1830 (Sirey, 1831, II, 135), que « le séquestre des rentes inscrites sur le grand-livre de la dette publique, dans l'objet d'en empêcher provisoirement tout transfert, ne peut être ordonné sur la demande de tiers qui en revendiquent la propriété; ordonner le séquestre serait admettre indirectement l'opposition sur les rentes, contrairement à la défense qu'en fait la loi ».

Mais cet arrêt nous paraît faire une fausse application des lois de la matière, car la loi du 22 floréal an VII admet le propriétaire de l'inscription à former opposition au paiement des arrérages. Ce droit est la conséquence la plus naturelle et la plus nécessaire de la propriété de la rente et de sa non-disponibilité, sans le consentement exprès, dans la forme prescrite par la loi, du propriétaire de la rente elle-même. On doit donc admettre l'opposition au paiement des arrérages et le séquestre de la rente, lorsque l'inscription se trouve perdue ou retenue par des tiers qui ne sont pas propriétaires de la rente.

Aussi la Cour de cassation, chambre civile, a-t-elle décidé, le 28 novembre 1838 (Dalloz, 1839, I, 6), en confirmant un arrêt de la cour de Paris, du 7 juillet 1836, « que le principe de l'insaisissabilité des rentes sur l'État n'est point un obstacle à leur séquestration entre les mains d'un tiers dépositaire par celui qui s'en prétend propriétaire indivis ».

Depuis lors de nombreuses décisions judiciaires ont encore consacré le principe de l'insaisissabilité absolue des rentes. Nous nous bornerons à faire mention d'un nouvel arrêt de la cour de Paris du 19 décembre 1889 portant que les titres de rente française sont à l'abri de toute mesure d'exécution de la part des créanciers du propriétaire qui ne peut être dépossédé par jugement.

Mais dans ces derniers temps, les tribunaux ont eu une tendance à restreindre la portée des lois de nivôse

an VI et de floréal an VII. La Cour de cassation elle-même est entrée dans cette voie. Dans deux arrêts des 2 et 16 juillet 1894, qui ont été rendus, il est vrai, dans des affaires où il ne s'agissait que de questions de propriété dont la solution a été conforme à la pratique suivie par l'administration, la Cour a posé en principe que les lois de nivôse an VI et de floréal an VII ont eu pour objet d'interdire les saisies-arrêts des rentes, pratiquées entre les mains du Trésor public, mais qu'elles n'empêchent pas les créanciers, conformément au principe fondamental écrit dans les articles 2092 et 2093 du Code civil, de se faire attribuer par la justice la rente sur l'État que leur débiteur est appelé à recueillir dans une succession, du moment que le transfert ne nécessite aucune saisie préalable (2 juillet 1894, chambre civile) et que ces lois..... ne sauraient faire obstacle à l'application des principes généraux de la législation civile et notamment de l'article 829 du Code civil qui impose à chaque héritier l'obligation de rapporter à la masse les dons qui lui ont été faits, ni s'opposer au transfert de ces rentes, rendu nécessaire pour arriver à la composition légale de l'actif successoral, lorsque d'ailleurs ce transfert n'exige aucune saisie préalable (16 juillet 1894, chambre des requêtes).

Interrogé, à la séance de la Chambre des députés du 9 novembre 1895, sur le point de savoir si le principe de l'insaisissabilité restait intact après ces arrêts, M. Doumer, ministre des finances, a répondu :

« Messieurs, comme vient de le rappeler M. Bazille, les rentes sur l'État sont insaisissables ; aucun créancier n'a le droit de faire un acte de saisie ou d'opposition soit sur le capital, soit sur les arrérages.

« Les rentes ne tombent pas sous l'application de l'article 2092 du Code civil, qui déclare que quiconque s'est obligé personnellement est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens, et je tiens à déclarer que, sur ce point, la jurisprudence de l'administration des finances, basée sur les lois des 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII, ne varie pas, et que les deux arrêts dont parle l'honorable M. Bazille ne sont pas de nature à la modifier.

« Ces arrêts visent surtout le droit de propriété des rentes, et il est évident que les tribunaux ont toujours la faculté d'apprécier le droit de propriété et de savoir si le titulaire inscrit est bien le véritable possesseur de la rente. Mais, quant aux créanciers, la loi de nivôse an VI est formelle, et au cours d'une consultation que je demandais ces jours derniers, lorsque j'ai eu connaissance de la demande de M. Bazille, à l'administration de la dette inscrite, j'obtenais du directeur de cette administration la réponse suivante :

« Si des jugements, attribuant des rentes à des créan-
« ciers, étaient produits à l'agent comptable des transferts
« et mutations, celui-ci ne pourrait passer outre à l'opéra-
« tion, et se retrancherait derrière les dispositions qui lui
« interdisent de procéder à un transfert, en l'absence du
« concours du titulaire ou du propriétaire régulier.

« En pareil cas, je demanderais au ministre de prendre
« une décision conforme à notre jurisprudence, et contre
« laquelle la partie pourrait se pourvoir devant le Conseil
« d'État. »

« J'ajoute, Messieurs, que je suis d'accord avec l'administration, et que, si un tel fait venait à se produire, ma décision serait conforme à l'opinion que je viens de vous soumettre. » (*Très bien ! Très bien !*)

La question a été portée, de nouveau, tout récemment devant la Cour de cassation, et, par un arrêt du 23 novembre 1897, la chambre civile a maintenu la doctrine de la décision du 2 juillet 1894.

122. — En cette matière, le ministre des finances est investi par les lois sur la dette publique d'un pouvoir très étendu; il est autorisé à ne pas déférer à des jugements par lesquels les créanciers des titulaires auraient obtenu l'attribution de rentes appartenant à leurs débiteurs (Conseil d'État 19 décembre 1839; voir également les avis du Conseil d'État des 17 thermidor an X et 11 novembre 1817).

La cour de Paris a reconnu également que l'opposition du ministre des finances au transfert d'inscriptions de rentes sur l'État, réclamé par des tiers contre le Trésor,

constitue un acte administratif dont les tribunaux ne peuvent connaître (22 mars 1836, Sirey 36, II, 257).

Lors donc qu'une question de propriété de la rente a été tranchée par les tribunaux, le ministre des finances n'est pas tenu de se conformer à ces jugements. Il ne peut être procédé au transfert que du consentement du propriétaire, et à la mutation qu'en vertu d'un certificat de propriété dont le Trésor vérifie la régularité, et la décision par laquelle le ministre rejette la demande, à raison de l'insuffisance ou de l'irrégularité des pièces produites, ne peut être déférée qu'au Conseil d'État, qui maintient toujours intact le privilège de l'insaisissabilité des rentes sur l'État.

Au surplus, nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici la note du directeur de la dette inscrite à laquelle M. Doumer a fait allusion à la séance du 9 novembre 1895. Elle fait clairement connaître la jurisprudence administrative au sujet de l'interprétation des lois du 8 nivôse an VI et du 22 floréal an VII.

« Les rentes sur l'État ont été déclarées insaisissables par l'article 4 de la loi du 8 nivôse an VI, portant qu'il ne serait plus reçu, à l'avenir, d'opposition sur le tiers conservé de la dette publique inscrite ou à inscrire.

« Le but que l'on poursuivait en mettant les rentes en dehors du droit commun, a été clairement expliqué par Vernier dans le rapport du projet de loi au Conseil des Anciens :

« Il convenait, y est-il dit, après avoir rendu aux rentes « leur caractère de biens meubles, de priver les créan- « ciers de toute espèce de droit, saisie ou opposition, « soit sur le capital, soit sur les arrérages.

« Les créanciers, prévenus et instruits qu'ils n'auront « point à compter sur cette ressource pour le paiement « et la sûreté de leurs créances, régleront, à l'avenir, « leurs transactions en conséquence et se ménageront « d'autres sûretés moins sujettes à tromper leur attente.

« En supprimant ces oppositions, on donne en quel- « que sorte à ces capitaux, à ces créances, la valeur du

« numéraire en circulation, dont il est si important d'aug-
« menter la masse. »

« La loi du 8 nivôse an VI fut confirmée et complétée par celle du 22 floréal an VII, dont l'article 7 est ainsi conçu :

« Il ne sera plus reçu, à l'avenir, d'opposition au paie-
« ment des arrérages de rentes, à l'exception de celles
« qui seraient formées par le propriétaire de l'inscrip-
« tion. »

« Comme corollaire de ces dispositions, un décret du 13 thermidor an XIII porte que « la déclaration de « transfert de rentes nominatives doit être signée par le « vendeur, ou par son fondé de pouvoir, suivant procu- « ration spéciale et authentique », et c'est cette signature qui seule investit l'acquéreur de la propriété de l'inscription.

« Ce principe de l'insaisissabilité, rappelé dans les plus récentes lois de conversion (27 avril 1883 et 17 janvier 1894), a été constamment appliqué par la Dette inscrite. Il a été sauvegardé, à l'encontre même de décisions judiciaires rendues dans un sens opposé (Arrêts du Conseil d'État du 3 janvier 1813, du 19 décembre 1839, affaire Foucarde-Lurin, et du 6 août 1878, affaire Beauvoir-Despinoy).

« La jurisprudence administrative n'a jamais varié sur ce point : les rentes ne tombent pas sous l'application de l'article 2092 du Code civil, qui déclare que quiconque s'est obligé personnellement, est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens; elles échappent à toute mainmise des créanciers du titulaire, et elles doivent toujours rester intactes entre les mains des rentiers, qui ne peuvent en être dépouillés par voie d'expropriation forcée.

« Ce privilège a pu parfois favoriser des débiteurs de mauvaise foi, et entraîner des conséquences fâcheuses. Mais la loi est ainsi faite, et tant qu'elle existe, ni l'administration, ni les tribunaux ne sauraient avoir le pouvoir de l'abroger ou de l'éluder.

« Le Trésor s'est toujours montré le gardien vigilant

de ce privilège, édicté à l'origine dans un intérêt supérieur, celui du crédit de l'État.

« Toutefois, il n'a jamais songé à dénier aux tribunaux le droit de statuer sur les questions de propriété soulevées à l'occasion de rentes, ni à refuser l'exécution de jugements ou d'arrêts ayant légitimement prononcé sur des différends que les tribunaux civils pouvaient seuls trancher.

« C'est ainsi qu'on a toujours exécuté les jugements rendus à la suite d'actions ayant le caractère d'une revendication; la dépossession du titulaire a été admise dans plusieurs cas, notamment quand on a prouvé qu'un rentier n'avait été inscrit que par dol ou par fraude (Cour de Lyon 27 mars 1885, affaire Bernillon Cipollina); que la donation en vertu de laquelle la rente avait été acquise était révoquée (Poitiers 8 février 1881), ou qu'elle excédait la quotité disponible, etc.

« Dans ces espèces, le défendeur se prévalait vainement de l'insaisissabilité ; il s'agissait, non de poursuites exercées par un créancier, mais d'une reprise de possession par les véritables propriétaires.

« C'est précisément dans ces conditions que se présentaient les affaires à propos desquelles la Cour de cassation a rendu, en juillet 1894, les deux arrêts sur lesquels M. Bazille annonça l'intention de poser une question au ministre.

« Dans la première (ch. civ., 2 juillet 1894), il s'agissait de rentes dont le titulaire, le sieur Amouroux, avait prescrit la vente par son testament même, à l'effet d'en partager le prix entre divers légataires particuliers ; la dame Abadie, légataire universelle, refusait de prêter son concours à ce transfert, bien qu'elle y fût obligée par les termes mêmes du testament et par une convention subséquente, intervenue entre elle et les héritiers naturels du *de cujus,* et par une liquidation homologuée.

« Le principe de l'insaisissabilité n'était réellement pas en jeu, et l'arrêt de la cour de Toulouse, contre lequel un pourvoi en cassation avait été introduit, a été exécuté par la Dette inscrite, dès le 27 mai 1892, c'est-à-

dire longtemps avant qu'il ait été statué sur le pourvoi, lequel n'était pas suspensif.

« Dans la seconde affaire (ch. des requêtes, 16 juillet 1894), il s'agissait d'un rapport de dot, indispensable pour la liquidation d'une succession Delbosco; les intéressés ne voulaient pas y souscrire, bien que le transfert de leurs rentes, sujettes à rapport, fût le seul moyen de mener à bonne fin les opérations du partage dûment homologué, et bien que les défenseurs eussent eux-mêmes déclaré ne vouloir obtenir sur le prix de l'aliénation des titres dont il s'agit, que les sommes à eux attribuées par l'état liquidatif de la succession Delbosco. Là encore, il n'y avait pas de raison pour invoquer le principe de l'insaisissabilité, et la mutation a été effectuée dans les conditions prescrites par l'arrêt de la cour d'Aix du 9 novembre 1892. Le ministre, par une décision du 5 septembre 1893, avait, du reste, autorisé l'opération, qui s'est trouvée terminée dès le 25 septembre 1893, c'est-à-dire longtemps avant l'arrêt de la Cour de cassation.

« En résumé, ces deux arrêts de la Cour suprême, ne paraissent pas devoir modifier la jurisprudence traditionnelle de la Dette inscrite, quant à l'application des lois du 8 nivôse an VI et du 22 floréal an VII. Le seul danger qui, à mon avis, pourrait en résulter, provient de la teneur d'un des considérants de ces arrêts, celui qui est ainsi conçu :

« Attendu que, du texte de l'article 4 de la loi du 8 ni-
« vôse an VI et de l'article 7 de la loi du 22 floréal
« an VII, il résulte que ces lois, en déclarant insaisis-
« sables les rentes sur l'État français, ont eu seulement
« pour objet d'interdire les saisies-arrêts de ces rentes,
« pratiquées entre les mains du Trésor public, mais
« qu'elles n'empêchent pas les créanciers, conformément
« au principe fondamental écrit dans les articles 2092 et
« 2093 du Code civil, de se faire attribuer par la justice
« la rente sur l'État que leur débiteur est appelé à re-
« cueillir dans une succession, du moment que le trans-
« fert ne nécessite aucune saisie préalable. »

« Il est certain que ce considérant est contraire à la législation en vigueur et que si les tribunaux, s'appuyant sur ce texte, voulaient faire rentrer les rentes, comme tous les autres biens du débiteur, dans le gage commun du créancier, ils arriveraient à rendre des décisions méconnaissant le caractère privilégié des rentes et absolument inexécutables pour le Trésor. Mais ce n'est là qu'une éventualité, et les arguments développés par la Cour me paraissent seulement révéler une tendance qui est à surveiller.

« Si des jugements attribuant des rentes à des créanciers étaient produits à l'agent comptable des transferts et mutations, celui-ci ne pourrait passer outre à l'opération, et se retrancherait derrière les dispositions qui lui interdisent de procéder à un transfert, en l'absence du concours du titulaire ou du propriétaire régulier. . .

. . . . . .

« Je crois être d'accord sur ces différents points avec mon collègue du contentieux, que mon prédécesseur avait déjà entretenu de ces arrêts. »

123. — Dans notre deuxième édition, nous avons cité des arrêts de la cour de Paris du 14 avril 1849 et du 16 décembre 1848, d'après lesquels les créanciers d'une succession bénéficiaire, de laquelle dépend une rente sur l'État, n'ont pas le droit de former des oppositions ayant pour but de saisir cette rente, ou d'empêcher qu'elle soit immatriculée au nom des héritiers, même dans le cas où ils ont obtenu la séparation du patrimoine contre l'héritier.

La jurisprudence tend aujourd'hui à obliger l'héritier bénéficiaire à réaliser la valeur des rentes au profit des créanciers.

124. — Un arrêt de la cour d'appel de Paris, du 5 juin 1836, a décidé qu'un transfert opéré par-devant notaire, mais en dehors des formalités prescrites par la législation spéciale aux rentes, ne saisissait pas un tiers et n'était pas valable pour l'autoriser à mettre opposition au transfert par l'agent de change. (Voir aussi *req.* 5 juillet 1870).

125. — Il va sans dire que les lois qui déclarent insai-

sissables les capitaux et les arrérages des rentes sur l'État, sont inapplicables au cas où, après avoir été réalisés et perçus, ces capitaux et ces arrérages se trouvent entre les mains de particuliers : ils peuvent donc être frappés de saisie, même entre les mains du tiers mandataire qui les a touchés pour le titulaire des rentes (Arrêt de la Cour de cassation du 21 juin 1832 ; — Dalloz, 1832, I, 331).

126. — Un décret du 3 messidor an XII a tracé les règles à suivre pour le mode de remplacement en cas de perte des extraits d'inscription au grand-livre : ce décret, qui ne s'applique, bien entendu, qu'aux inscriptions nominatives, porte ce qui suit :

« Article 1er. — A l'avenir, il ne sera plus délivré de duplicata des extraits d'inscription aux grands-livres des cinq pour cent consolidés et de la dette viagère.

« Art. 2. — Les rentiers qui auraient perdu leurs extraits d'inscription en feront la déclaration devant le maire de la commune de leur domicile. — Cette déclaration, faite en présence de deux témoins qui constateront l'individualité du déclarant, sera assujettie au droit fixe d'enregistrement d'un franc.

« Art. 3. — Ladite déclaration sera rapportée au Trésor public. Après en avoir fait constater la régularité, le ministre du Trésor public autorisera le directeur du grand-livre à débiter le compte de l'inscription perdue, et à la porter à compte nouveau par un transfert de forme : il sera remis au réclamant un extrait original de l'inscription de ce nouveau compte.

« Art. 4. — Le transfert de forme autorisé par l'article précédent aura lieu dans le semestre qui suivra celui pendant lequel la demande d'un nouvel extrait d'inscription aura été adressée au ministre du Trésor public. »

Les arrérages de rentes actuellement existantes, trois et demi pour cent et trois pour cent, étant aujourd'hui payables par trimestre, l'administration est dans l'usage de remplacer le titre perdu après l'échéance du trimestre ; elle interprète le décret du 3 messidor en ce sens qu'il faut attendre l'échéance d'un terme d'arrérages pour délivrer

une autre inscription, si aucune réclamation ne s'est produite.

127. — Ce décret est applicable par analogie, en cas de perte d'un certificat nominatif d'une obligation trentenaire, d'un récépissé de souscription à un emprunt public, du bordereau d'annuel d'une rente déposée à titre de cautionnement. La question s'est aussi posée de savoir quelles formalités doit remplir celui qui ne peut pas représenter le bulletin ou la reconnaissance de dépôt d'inscriptions de rente déposées dans une caisse du Trésor, soit pour en obtenir la conversion, soit pour en toucher les arrérages. Ces reconnaissances contenant toujours l'indication du nom des déposants, on a pensé que les titres en question pouvaient, sans inconvénients, lui être remis, à charge par lui de justifier de son identité, et en outre :

1° De produire une déclaration de perte conforme au décret du 3 messidor an XII ;

2° De s'engager, dans une quittance spéciale, à garantir le Trésor contre la réclamation d'un tiers, qui représenterait le bulletin déclaré adiré, prétendant avoir reçu du véritable déposant la mission de retirer pour lui les titres mentionnés dans le bulletin ;

3° De faire signifier au Trésor un exploit d'huissier par lequel il déclarera qu'ayant perdu son bulletin, et n'ayant autorisé personne à en faire usage, il s'oppose à ce que les titres déposés et le montant des arrérages échus soient remis à tout autre qu'à lui-même, s'engageant d'ailleurs à rapporter, dans le cas où il viendrait à le retrouver, ledit bulletin, qui doit être considéré comme nul et non avenu.

Moyennant ces conditions, une décision du 31 janvier 1870, provoquée par la direction du mouvement des fonds, a autorisé le caissier central à remettre les inscriptions déposées au réclamant, et à lui en payer les arrérages (affaire Boitard).

§ II. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies à la requête du Trésor.

128. — On a vu que le paragraphe 3 de l'article 4 de la loi du 8 nivôse an VI défend aux comptables envers l'État de disposer, en aucun temps, de leurs inscriptions avant l'apurement de leurs comptes, certifié par le bureau de comptabilité, si mieux ils n'aiment donner caution.

Cette disposition autorise l'agent judiciaire du Trésor à former opposition sur la rente appartenant à un comptable de deniers publics, dont les comptes ne sont pas apurés.

Dans ce dernier cas, lorsque le Trésor se trouve nanti d'une inscription sur le grand-livre de la dette publique, appartenant à un comptable de deniers publics, qui est constitué débiteur, par suite de sa gestion, il a sur cette inscription un privilège spécial, résultant de la nature du débet; la compensation s'opère d'elle-même et il ne peut y avoir lieu à la distribution ordonnée par l'article 556 du Code de procédure civile. Cette doctrine résulte d'un arrêt rendu en Conseil d'État le 17 décembre 1809 (Dalloz, *Répertoire,* v° *Trésor public,* n° 1168). Il peut même être sursis au paiement des arrérages des inscriptions appartenant aux comptables constitués en débet envers le Trésor, soit par arrêt de la Cour des comptes, soit par décision provisoire du ministre, soit par tout autre acte authentique, jusqu'à la libération du débet, ou jusqu'à ce que le comptable ait transféré au Trésor, jusqu'à due concurrence, la propriété de ses inscriptions (Arrêté du 24 messidor an XI, art. 2).

Sont également saisissables à la requête du Trésor les rentes des comptables, entrepreneurs, fournisseurs et autres reliquataires de deniers publics (Arrêté du 24 messidor an XI).

Il en est de même des rentes sur l'État déposées à titre de cautionnement, soit par des comptables, soit par des entrepreneurs ou fournisseurs, autorisés par différents arrêtés ou règlements, ou par leurs cahiers de charges, à

se cautionner en rentes. Cette disposition est renfermée implicitement dans l'arrêté du 13 germinal an X.

La même règle s'appliquait aux rentes affectées aux cautionnements des éditeurs et propriétaires de journaux, sous l'empire de la loi du 9 juin 1819, qui autorisait ce mode de cautionnement.

Il importe de remarquer que toutes ces rentes ne perdent pas, par le dépôt qui en est fait, leur caractère d'insaisissabilité, pour toutes autres créances que celles qui sont relatives à l'objet du cautionnement. C'est ce qui a été jugé par un arrêt de la cour de Paris du 22 juin 1832 (Dalloz, 1833, II, 62). Cet arrêt fait mention seulement des rentes appartenant à un journal; il n'est pas douteux cependant que la distinction ne s'applique à tous les cautionnements en rentes sur l'État.

En d'autres termes, le cautionnement ne fait perdre à la rente son caractère d'insaisissabilité que pour les créances qui résultent de l'inexécution des obligations à la sûreté et garantie desquelles le cautionnement est spécialement affecté par les lois et règlements, s'il s'agit d'un fonctionnaire public ou d'un officier ministériel, et par les traités ou conventions, s'il s'agit d'un entrepreneur ou d'un fournisseur pour le compte de l'État, des départements, des communes ou des établissements publics.

§ III. — Cas dans lesquels les rentes peuvent être saisies par les particuliers.

129. — Cette saisie peut avoir lieu d'abord :

1° Par le propriétaire de la rente perdue ou volée (Loi du 22 floréal an VII);

2° A la requête des préposés ou agents d'une entreprise cautionnée en rentes (Décret du 12 décembre 1866);

3° A la requête du syndic de la faillite du titulaire de la rente.

Les articles 17, 18 et 19 de l'instruction ministérielle du 1er mai 1819 disposent en effet que cette rente peut être transférée au profit de la masse par le syndic, sur l'autorisation du juge-commissaire, et cette solution a été

consacrée par divers arrêts de la Cour des comptes; elle a été confirmée par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 8 mars 1859, qui a jugé que le jugement déclaratif de la faillite emportant dessaisissement pour le failli de l'administration de ses biens, les syndics peuvent retenir dans la masse à partager l'inscription de rente appartenant au failli et l'*aliéner valablement,* parce qu'alors c'est au nom du failli et comme ses mandataires légaux que procèdent les syndics, selon les exigences de la liquidation de la faillite (Sirey-Villeneuve, 1860, I, 418). Cette interprétation a été admise par des arrêts des cours d'Orléans (9 avril 1878), Amiens (16 janvier 1894) et Paris (7 août 1896).

La question avait été résolue dans le même sens en 1847, par le ministre des finances, sur un rapport signé par M. Magne, directeur du contentieux; mais cette décision a été détruite le 24 mai 1871, dans l'incendie du ministère des finances, et il n'en reste aucune trace.

Dans le sens contraire, on peut citer un arrêt de la chambre des requêtes du 8 mai 1854 (Dalloz, 1854, I, 146), d'après lequel le failli ne serait pas dessaisi de sa rente et conserverait le droit de l'aliéner directement, parce que l'article 443 du Code de commerce ne le dépouille que de l'administration de ses biens et que les lois spéciales exigent que le transfert soit signé par le propriétaire lui-même. Voir dissertation de M. Dutruc, Sirey, 1860, I, 418; — Mollot, *Gazette des Tribunaux* du 7 juin 1860; — Dalloz, v° *Trésor public,* n° 1161. Voir aussi arrêts des cours de Rouen (6 mars 1888) et de Rennes (31 janvier 1889). Toutefois, le premier système continue à être suivi par l'administration.

130. — 4° Les rentes données en nantissement peuvent être vendues à la requête du créancier gagiste.

C'est une conséquence de la loi du 8 septembre 1830, qui a autorisé le dépôt des fonds publics français, et par conséquent des rentes sur l'État, en nantissement d'un prêt. Cette loi a ainsi donné au créancier prêteur le privilège que l'avis du Conseil d'État du 13 brumaire an X refusait aux créanciers; il est évident qu'en autorisant ce

dépôt elle a voulu lui procurer un effet déterminé, et permettre aux créanciers nantis de s'assurer la réalisation du gage. Cette réalisation doit être autorisée par les tribunaux, et si le tribunal ordonnait la vente, au profit d'un créancier, d'une inscription qui n'aurait pas été régulièrement donnée en nantissement, le Trésor serait en droit de se refuser à l'exécution d'un pareil jugement.

C'est ce qui a été reconnu par le Conseil d'État dans les circonstances suivantes :

Trois inscriptions de rente 3 p. 100 immatriculées au nom d'un sieur Thierry étaient devenues la propriété d'une dame Despinoy, légataire universelle du titulaire.

Un jugement du tribunal de Valenciennes, du 16 avril 1875, confirmé sur appel par la cour de Douai le 20 décembre suivant, avait reconnu que ces inscriptions avaient été données en nantissement par les époux Despinoy à M. Beauvoir, notaire à Valenciennes, pour sûreté de créances exigibles, et que ce dernier était autorisé à vendre ces titres jusqu'à concurrence de sa créance. Or, ce nantissement ne résultait que d'une simple correspondance.

Le Trésor refusa d'exécuter l'arrêt susénoncé, attendu que le principe de l'insaisissabilité des rentes ne permettait pas la cession forcée d'un titre au profit d'un créancier, sans le concours du débiteur.

Sur le pourvoi formé par le sieur Beauvoir, il est intervenu un arrêt du 2 août 1878, dont nous reproduisons les motifs :

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 8 nivôse an VI, il ne peut être reçu aucune opposition sur la dette publique inscrite; que, d'après l'article 3 de la loi du 28 floréal an VII, les transferts ne peuvent être opérés que sur la déclaration du propriétaire du titre de rente, qui remet au bureau chargé de recevoir les transferts l'extrait d'inscription qu'il entend transférer et dont la signature est biffée en sa présence; que la minute du transfert doit être signée par lui ou par son fondé de pouvoir spécial;

« Qu'il résulte de ces dispositions que les rentes sur l'État inscrites au grand-livre sont insaisissables;

« Considérant que, pour demander le transfert de ces trois titres de rente appartenant à la dame Despinoy, le sieur Beauvoir ne produisait ni procuration spéciale de la dame Despinoy, l'autorisant à former cette demande, ni aucune pièce constatant son consentement au transfert, mais se présentait comme créancier des époux Despinoy et produisait des décisions judiciaires déclarant que les titres de rente lui avaient été remis en nantissement par les époux Despinoy, en l'autorisant à en poursuivre la vente;

« Que le ministre des finances, en rejetant, nonobstant ces décisions, la demande de transfert formée dans ces conditions, a fait une juste application des dispositions des lois des 8 nivôse an VI et 28 floréal an VII;

« Décide... etc. »

131. — 5° Des oppositions peuvent également être formées sur les rentes des absents, des interdits, de la femme commune en biens par son mari, sur celles du mari par suite de demandes en séparations de corps ou de biens, sur celles d'une succession à la requête des héritiers, légataires et autres ayants droit. Mais ces diverses oppositions ne sont que des revendications de propriété ou des actions en redressement de dol.

132. — 6° Enfin, lorsqu'un cautionnement en rentes a été réalisé, non dans l'intérêt de l'État, mais dans l'intérêt des tiers, comme, par exemple, le cautionnement des conservateurs des hypothèques, celui qui a obtenu une condamnation pour faits de charges, peut faire valoir ses droits sur l'inscription déposée au Trésor.

§ IV. — Forme des oppositions.

133. — A l'égard de la forme de l'opposition, elle consiste dans un simple acte *extrajudiciaire*, que l'ayant droit à la propriété de l'inscription fait signifier au Trésor par huissier, sans qu'il soit besoin pour lui d'énoncer un titre ou d'obtenir une permission préalable du juge.

Il ne faut pas confondre les oppositions dont il vient d'être parlé avec celle d'un créancier, qui aurait pour

unique objet d'arrêter le capital ou les arrérages d'une inscription sur son débiteur. Les oppositions de cette dernière espèce sont toujours rejetées, même si elles sont formées en vertu de jugements; il n'y a d'exception qu'en faveur du Trésor autorisé à saisir une rente appartenant à un comptable de deniers publics, en vertu de la loi du 8 nivôse an VI, de celle du 21 floréal an VII et de l'arrêt du Conseil d'État du 11 novembre 1817.

134. — L'arrêté consulaire du 24 messidor an XI, inséré au *Bulletin des Lois* et postérieur à la loi du 22 floréal an VII, dont l'article 7 statuait qu'il ne serait plus reçu à l'avenir d'opposition au paiement des arrérages des rentes et pensions, à l'exception de celle qui serait formée par le propriétaire de l'inscription ou du brevet de pension, renferme les dispositions suivantes :

« Article 1er. — Les comptables contre lesquels il n'existe pas d'arrêté qui les constitue en débet continueront de jouir des arrérages de leurs inscriptions au grand-livre, tant perpétuelles que viagères, conformément à la loi du 26 floréal an V sous les réserves portées par celle du 8 nivôse an VI.

« Art. 2. — A l'égard des autres comptables, des fournisseurs auxquels il a été fait des avances, et autres reliquataires de deniers publics, qui auront été constitués débiteurs, soit par la comptabilité nationale, soit par le conseil général de liquidation, soit par arrêté provisoire, dans la forme autorisée par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, soit par tout autre acte authentique, il sera sursis au paiement de l'annuel de leurs inscriptions jusqu'à ce qu'ils se soient libérés de leur débet, ou qu'ils aient transféré, jusqu'à due concurrence, au profit du Trésor public, la propriété de leurs inscriptions au grand-livre, dans les cas où ce mode de libération est admis par les lois. »

La loi du 26 floréal an V, visée par cet arrêté, avec celles des 24 août 1793, 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, sur la dette publique, porte que les oppositions formées par l'agent judiciaire sur les comptables n'affectent que la propriété des inscriptions au grand-livre et non les arrérages ni les pensions.

Enfin une décision du Conseil, du 27 vendémiaire an XIII, porte ce qui suit :

« A l'avenir, les empêchements à mettre par l'agent judiciaire au transfert des inscriptions appartenant à des comptables de deniers publics ne seront plus signifiés par exploits; ils seront faits par une note administrative signée dudit agent, dont un double lui sera remis par le conservateur des oppositions.

« Il en sera de même pour les empêchements à mettre au paiement de l'annuel des inscriptions appartenant à des comptables établis débiteurs. »

135. — En exécution de cette législation, et jusqu'à l'année 1824, les possesseurs de rentes sur l'État avaient été obligés à tort, et contrairement à l'article 192 de la loi du 24 août 1793, de produire tous indistinctement, pour le transfert de leurs inscriptions, un certificat de non-opposition; mais M. de Villèle, ministre des finances, les affranchit de cette obligation par son arrêté du 25 février 1824, ainsi conçu :

« Nous, Ministre secrétaire d'État des finances,

« Vu : 1° la loi du 8 nivôse an VI, portant, article 4, qu'il ne sera plus reçu d'opposition sur le tiers consolidé de la dette publique inscrit ou à inscrire, et que cependant les comptables du Trésor ne pourront disposer de leurs inscriptions avant l'apurement de leurs comptes; 2° Vu l'article 7 de la loi du 22 floréal an VII, qui autorise l'admission des oppositions formées par le propriétaire d'inscriptions;

« Vu l'arrêté du Gouvernement du 24 messidor an XI, portant, article 2, qu'il sera sursis au paiement de l'annuel des inscriptions appartenant aux comptables, fournisseurs et autres reliquataires de deniers publics constitués débiteurs du Trésor;

« Vu également les lois des 9 février 1792, 30 mai et 24 août 1793, et le décret du 18 août 1807;

« Vu enfin la décision ministérielle du 27 vendémiaire an XIII, relative au mode des oppositions à former par l'agent judiciaire du Trésor aux paiement et transfert des arrérages des rentes appartenant aux débiteurs de l'État;

« Considérant que, dans l'esprit comme dans l'application des principes établis par les lois et arrêtés ci-dessus, les oppositions autorisées pour la conservation des droits du Trésor ou de ceux des propriétaires de rentes, ne doivent frapper que les inscriptions nommément désignées, que c'est à tort que tous les possesseurs de rentes au grand-livre ont été indistinctement astreints, préalablement au paiement de leurs arrérages, au certificat de non-opposition;

« Que cette mesure a le double inconvénient de nuire à la célérité des opérations, et d'atténuer le privilège d'insaisissabilité des rentes inscrites, et qu'ainsi il n'importe pas moins aux intérêts des particuliers qu'à ceux de l'administration elle-même de faire cesser un ordre de choses abusivement adopté;

« Sur le rapport du directeur de la dette inscrite, du payeur des dépenses centrales et de l'agent judiciaire du Trésor, nous avons arrêté et arrêtons ce qui suit :

« Article 1er. — Le payeur des dépenses centrales fera dresser par le chef du bureau des oppositions l'état de toutes celles formées, tant au transfert qu'au paiement annuel des rentes perpétuelles et viagères inscrites au grand-livre; il transmettra cet état à la direction de la dette inscrite.

« Art. 2. — Le directeur de la dette inscrite prendra les mesures nécessaires pour que les oppositions mentionnées audit état soient appliquées aux inscriptions actuellement existantes au nom des individus saisis, de manière à ce que le transfert ou le paiement de l'annuel de ces inscriptions ne puisse s'effectuer au préjudice desdites oppositions.

« Art. 3. — Toutes les oppositions qui auront été reconnues ne frapper sur aucune rente perpétuelle ou viagère, actuellement inscrite au grand-livre, seront immédiatement rayées et considérées comme non avenues.

« Art. 4. — A l'avenir, toutes les oppositions formées sur les inscriptions dans l'intérêt du Trésor seront faites entre les mains du chef du bureau des oppositions.

« Art. 5. — Aucune opposition ne sera reçue par ce

préposé si, outre les formalités prescrites en pareille matière, elle ne contient la désignation des inscriptions saisies par noms, prénoms, sommes et numéros.

Art. 6. — Tous les jours, avant la fin de la séance, le chef du bureau des oppositions (qui était alors sous l'autorité du payeur des dépenses centrales) fera remettre au directeur de la dette inscrite l'état, certifié par lui, de toutes celles qui lui auraient été notifiées dans la journée, et le directeur de la dette inscrite fera faire immédiatement les mentions nécessaires pour arrêter le transfert ou le paiement des inscriptions saisies.

« Art. 7. — Toutes les inscriptions frappées d'opposition seront, comme par le passé, portées sur les états d'arrérages remis aux payeurs de Paris ou des départements avec les annotations nécessaires pour suspendre le paiement de celles dont le capital et les intérêts seraient également saisis.

« Art. 8. — Le payeur des dépenses centrales continuera de recevoir, conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi du 22 floréal an VII, les oppositions qui n'auraient pour objet que le paiement des arrérages.

« Art. 9. — Au moyen des dispositions qui précèdent, et à compter du 8 mars prochain, époque de l'ouverture de la jouissance, du 22 du même mois pour les écritures du grand-livre, le certificat de non-opposition précédemment requis pour les transferts et mutations ne sera plus exigé qu'à l'égard des inscriptions nommément saisies.

« Art. 10. — Le directeur de la dette inscrite, le payeur des dépenses centrales du Trésor et l'agent judiciaire du Trésor sont chargés de l'exécution du présent arrêté, qui sera notifié à l'administration des domaines. »

136. — Plus tard la loi du 9 juillet 1836, article 13, ayant réglé d'une manière définitive le mode des saisies-arrêts ou oppositions sur les sommes dues par l'État, un arrêté ministériel du 28 août suivant détermina les attributions des divers bureaux du Trésor, relativement aux oppositions et empêchements à admettre à la dette publique.

Cet arrêté est ainsi conçu :

« Le Pair de France, ministre secrétaire d'État des finances ;

« Vu les articles 7 et 8 de la loi du 22 floréal an VII, etc. ;

« Vu l'arrêté ministériel du 25 février 1824, etc. ;

« Considérant, etc., etc. ;

« Sur le rapport des directeurs du contentieux et de la dette inscrite,

« Avons arrêté et arrêtons ce qui suit :

« Article 1er. — A l'avenir, il ne sera plus reçu par les bureaux de la dette inscrite aucune signification d'opposition, de saisie-arrêt, de cession, de transport, d'affectation en garantie, ni de tous autres actes, ayant pour objet d'empêcher le transfert des rentes de toute nature, inscrites au grand-livre, ni d'arrêter les arrérages.

« Art. 2. — Toutes les significations mentionnées en l'article précédent devront, conformément à la loi du 9 juillet 1836, article 13, être faites entre les mains du conservateur des oppositions.

« Le conservateur devra donner immédiatement connaissance de ces significations, savoir :

« Au directeur de la dette inscrite, s'il s'agit d'un empêchement au transfert d'une rente ;

« Au caissier-payeur central du Trésor, s'il y a lieu d'arrêter le paiement des arrérages.

« Art. 3. — Le payeur central continuera de recevoir directement, suivant la forme prescrite par la loi du 22 floréal an VII, les oppositions que les rentiers et autres pensionnaires de l'Etat sont amenés à former sur les arrérages des effets de la dette inscrite.

« Art. 4. — Le directeur de la dette inscrite continuera à former *initiativement* sur les rentes inscrites au grand-livre les empêchements administratifs qu'il jugerait nécessaires à la garantie du Trésor ou aux intérêts des tiers, dans le cas où l'empêchement devrait embrasser le capital et les arrérages de la rente. L'opposition au paiement de ces arrérages, qui était précédemment adressée directement aux payeurs, sera transmise au conservateur des oppositions, qui la notifiera au payeur central du Trésor.

« Art. 5. — Toutes les inscriptions frappées d'opposition seront, comme par le passé, portées sur les états d'arrérages remis au payeur par la direction de la dette inscrite, avec les annotations nécessaires pour arrêter le paiement de celles dont le capital et les intérêts seraient également saisis.

« Art. 6. — Le directeur de la dette inscrite, le payeur central et le directeur du contentieux sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté. »

Ces dispositions ont été reproduites par le décret du 18 décembre 1869, articles 71 et suivants.

CHAPITRE V

DES CAUTIONNEMENTS DES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET OFFICIERS MINISTÉRIELS ; — DES COMPTABLES DU TRÉSOR ; — DES FOURNISSEURS, ENTREPRENEURS ET CONCESSIONNAIRES DE SERVICES ET TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE ; — DES PROPRIÉTAIRES DE VALEURS DU TRÉSOR PERDUES OU VOLÉES ; — DES GÉRANTS ET PROPRIÉTAIRES DE JOURNAUX OU ÉCRITS PÉRIODIQUES.

SOMMAIRE

137. — Indication des anciens édits, relatifs aux cautionnements, en vigueur avant 1789.
138. — Législation de 1791 à l'an IV.
139. — Division du chapitre.

PREMIÈRE SECTION. — *Cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables des deniers publics.*

§ 1er — Création de ces cautionnements ; — Fixation de leur quotité actuelle.

140. — Cautionnement en immeubles imposé aux receveurs des contributions directes par la loi du 5 germinal an IV.
141. — Celle du 6 frimaire an VIII exige que le cautionnement soit en espèces métalliques.
142. — La loi du 7 ventôse an VIII assujettit à l'obligation du cautionnement en numéraire divers comptables et les notaires.
143. — Les dispositions de cette loi sont étendues, par celle du 27 ventôse an VIII, aux greffiers, avoués et huissiers.
144. — Elles sont également étendues aux commissaires-priseurs, aux agents de change, aux courtiers et à divers comptables.
145. — Texte du titre IX de la loi du 28 avril 1816.
146. — Ordonnances rendues pour son exécution.
147. — Ordonnance interprétative du 9 octobre 1816, en ce qui concerne les greffiers des tribunaux de police, les greffiers des justices de paix et les huissiers.
148. — 'Lois fixant les bases des cautionnements des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers.
149. — Cautionnement des percepteurs, des receveurs municipuax et des receveurs des établissements de bienfaisance.
150. — Cautionnement du caissier-payeur central du Trésor public.
151. — Cautionnement des agents de change et courtiers.
152. — Cautionnement des agents comptables de la dette inscrite.

153. — Nomenclature des fonctionnaires, officiers ministériels et comptables soumis au cautionnement.
154. — Décret du 31 janvier 1872, qui détermine les bases des cautionnements fournis en rentes sur l'État.

§ II. — Versement au Trésor des cautionnements en numéraire et inscription de ceux en rentes sur l'État; — Réception des cautionnements donnés en immeubles; — Suppléments de cautionnements à fournir par suite de mutations d'emploi ou de condamnations; — Cautionnements à résidence fixe, et sans fixation de résidence; — Cautionnements affectés à plusieurs gestions successives.

155. — Règle générale, établie par l'article 97 de la loi du 28 avril 1816, en ce qui concerne l'obligation, pour certains fonctionnaires, de fournir leurs cautionnements en numéraire; justification de cette mesure.
156. — Les cautionnements en rentes sur l'Etat offrent des garanties encore plus complètes; nécessité de convertir tous les cautionnements en numéraire et en immeubles, en cautionnements à fournir en rentes sur l'État.
157. — Le service des cautionnements, autrefois fait par la caisse d'amortissement, a été attribué au Trésor par la loi du 28 avril 1816 et par l'ordonnance du 8 mai suivant.
158. — Règles relatives au versement des cautionnements en numéraire; — Récépissés comptables; — Certificats d'inscription et certificats de privilège de second ordre, soumis au contrôle.
159. — La justification du versement du cautionnement est exigée avant l'entrée en fonctions du titulaire.
160. — Certificats d'inscriptions de cautionnements en rentes.
161. — Réception des cautionnements en immeubles des comptables de l'administration des finances, et des conservateurs des hypothèques; difficultés et inconvénients qui résultent de cette espèce de cautionnement.
162. — Les cautionnements des conservateurs des hypothèques peuvent être réalisés ou convertis en rentes sur l'État.
163. — Cette disposition est applicable aux receveurs des douanes chargés du service de l'hypothèque maritime.
164. — Distinction à faire entre les diverses fonctions ou emplois des titulaires de cautionnement, pour savoir s'il est nécessaire, en cas de changement ou mutation d'emploi ou de fonction, de fournir un nouveau cautionnement.
165. — Conséquence qui en résulte, relativement aux créanciers pour faits de charge.
166. — Dispositions législatives qui ont autorisé les comptables à faire servir leur cautionnement à la garantie de plusieurs gestions successives.
167. — Ordonnance du 25 juin 1835, qui règle les formalités relatives à l'application des cautionnements d'une gestion à une autre, en cas de changement de fonctions ou de résidence des titulaires.
168. — Extrait de l'ordonnance du 17 septembre 1837, en ce qui concerne les cautionnements des percepteurs et receveurs des communes et des établissements de bienfaisance.
169. — Nouveaux cautionnements, ou suppléments à fournir par les titulaires, en cas de condamnation poursuivie et exécutée sur le cautionnement primitif.

§ III. — Taux de l'intérêt payé par le Trésor aux titulaires de cautionnements.

170. — Ancien taux des intérêts des cautionnements ; — Taux actuel.
171. — Service des intérêts à Paris et dans les départements ; à quelles personnes le paiement peut être fait ; formalités à remplir pour le recevoir.

§ IV. — Privilège de premier ordre sur les fonds et sur les intérêts des cautionnements, pour créances résultant d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions.

172. — Affectation spéciale du cautionnement à la garantie de la gestion du titulaire.
173. — Dispositions de la loi du 21 ventôse an VII, relative aux conservateurs des hypothèques ; — De celle du 25 ventôse an XI, relative au notariat.
174. — Explications données, lors de la discussion du Code civil, sur les privilèges dont les cautionnements peuvent être l'objet.
175. — Lois du 25 nivôse et du 6 ventôse an XIII.
176. — Créances auxquelles est attribué le privilège de premier ordre ; — Faits de charge ou de fonctions.
177. — Le privilège de premier ordre, appartenant à l'État sur les cautionnements des comptables, n'exclut pas celui qui pourrait être revendiqué par les particuliers en cas d'abus et de prévarications.
178. — Les créanciers d'un officier ministériel, pour faits de charge, viennent par concurrence sur le cautionnement.
179. — Il n'en est pas toujours de même des créanciers, pour faits de charge, d'un comptable qui a exercé plusieurs gestions successives.
180. — Les cautionnements en immeubles sont régis par des principes différents.
181. — Comment doit s'exercer le privilège du Trésor, lorsqu'un comptable se trouve chargé simultanément de la recette de plusieurs gestions, par exemple un percepteur qui serait en même temps receveur municipal ? — Dispositions de l'article 11 de l'ordonnance du 17 septembre 1837.
182. — Les condamnations qui prononcent des amendes ne doivent pas être considérées comme faits de charge, et ne sont pas privilégiées.
183. — Le privilège pour faits de charge dure tant que le cautionnement subsiste.
184. — Formalités imposées aux comptables qui cessent leurs fonctions, pour retirer leur cautionnement.
185. — *Quid*, dans le cas où le cautionnement n'aurait pas été remboursé ?
186. — Durée du privilège de premier ordre sur les cautionnements en immeubles, spécialement en ce qui concerne les conservateurs des hypothèques.
187. — Le cautionnement est le gage, mais non la mesure, des actions que l'on a contre le titulaire.
188. — Les créanciers, pour faits de charge, peuvent faire saisir et distribuer les cautionnements en numéraire ; ils peuvent poursuivre l'expropriation de ceux en immeubles.

§ V. — Privilège de second ordre en faveur des bailleurs de fonds de cautionnement.

189. — Origine de ce privilège ; — La Chambre des députés s'est prononcée, en 1840, pour le maintien des lois qui l'ont autorisé.
190. — Décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

191. — Effet du privilège de second ordre.
192. — S'étend-il aux intérêts produits par le cautionnement ?
193. — Le privilège de second ordre prime celui de la régie de l'enregistrement pour droits de mutation et celui de l'impôt direct.
194. — Ce privilège dure jusqu'au remboursement du bailleur de fonds.
195. — Lorsque la déclaration de privilège de second ordre, primitivement inscrite, a été annulée après le remboursement opéré par le titulaire, le privilège de second ordre peut-il être attribué de nouveau aux prêteurs qui ont fait les fonds du remboursement ?
196. — Époque à laquelle la somme prêtée pour fournir le cautionnement se trouve affranchie de tout recours.
197. — Formalités à remplir par les comptables qui changent de fonctions, lorsqu'il y a un bailleur de fonds de leur cautionnement.
198. — La faculté d'emprunter, avec réserve de privilège au profit du prêteur, appartient à tous les comptables publics.
199. — Le privilège de second ordre peut-il être constitué, lorsque le cautionnement est en rentes sur l'État ?
200. — *Quid* en ce qui concerne les cautionnements fournis en immeubles?

§ VI. — Actions des créanciers ordinaires sur le cautionnement ; — Saisies-arrêts et oppositions.

201. — Les créanciers ordinaires ne peuvent faire valoir leur droits sur le cautionnement qu'après les créanciers privilégiés de premier et de second ordre.
202. — Oppositions sur les cautionnements ; elles affectent le capital et les intérêts échus et à échoir.
203. — La prescription de cinq ans n'est pas applicable aux capitaux des cautionnements, mais seulement aux intérêts ; — La prescription quinquennale est-elle applicable aux oppositions formées sur les cautionnements en numéraire ?
204. — Cession ou transport du cautionnement.
205. — Les oppositions ne sont pas reçues sur les cautionnements en rentes sur l'État.
206. — Ceux en immeubles ne sont pas susceptibles d'oppositions ; les créanciers ont le droit de faire inscrire les condamnations qu'ils obtiennent.
207. — Les créanciers ordinaires peuvent-ils faire procéder à la distribution du cautionnement en numéraire, avant la cessation des fonctions du titulaire ? Si le cautionnement était immobilier, pourraient-ils poursuivre l'expropriation ?
208. — Les cautionnements en rentes ne peuvent être ni saisis, ni transférés à la requête des créanciers.
209. — Peine prononcée contre les fonctionnaires qui n'ont pas fourni ou complété leurs cautionnements.

§ VII. — Remboursement des cautionnements en numéraire des officiers ministériels et des comptables ; affranchissement des inscriptions de rentes données en cautionnement ; — Libération des immeubles affectés aux cautionnements des comptables ; — Consignation des cautionnements non remboursés.

210. — Formalités à remplir par les officiers ministériels pour obtenir le remboursement de leurs cautionnements.
211. — Justifications exigées des héritiers du titulaire.

212. — Conditions à remplir par les comptables.
213. — Comment s'opère le remboursement ?
214. — Le ministre des finances peut faire consigner le montant des cautionnements en numéraire, dont le remboursement n'est pas réclamé ; — les créanciers ont intérêt à exiger cette consignation.

§ VIII. — Compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements.

215. — Questions de la compétence des tribunaux.
216. — Difficultés dont la solution appartient à l'autorité administrative.
217. — Droits du tribunal de la situation des biens en ce qui concerne la réception des cautionnements en immeubles.
218. — Le ministre des finances peut seul autoriser le remboursement des cautionnements.

Deuxième section. — *Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.*

219. — Affectation de ces cautionnements.
220. — Inconvénients des anciens règlements.
221. — Décret du 18 novembre 1882 ; — Dispositions générales.
222. — Nature de la garantie à fournir.
223. — Calcul de la valeur des titres offerts en cautionnement.
224. — Réception des cautionnements par la Caisse des dépôts et consignations.
225. — Oppositions sur les cautionnements.
226. — Formalités à remplir pour l'affectation et la restitution des valeurs déposées.
227. — Le décret du 18 novembre 1882 s'applique aux entreprises des départements, mais non à celles des communes.
228. — Privilège de second ordre sur ces cautionnements ; — Privilège des sous-traitants des services de la guerre.
229. — Cautionnements immobiliers des entrepreneurs.
230. — Saisies-arrêts et distribution par contribution des cautionnements des fournisseurs et entrepreneurs.

Troisième section. — *Cautionnemements exigés en cas de perte de valeurs du Trésor.*

231. — Décret du 18 décembre 1869 sur le remplacement des rentes sur l'État et des autres valeurs du Trésor au porteur perdues ou adirées. Loi du 15 juin 1872 ; — Décision ministérielle du 8 juillet 1890.

Quatrième section. — *Cautionnements des journaux et écrits périodiques.*

232. — Exposé de l'ancienne législation aujourd'hui abrogée ; — Loi du 9 juin 1819.
233. — Loi du 18 juillet 1828.
234. — Loi du 14 décembre 1830.
235. — Loi du 9 septembre 1835.
236. — Le cautionnement devait être versé en numéraire.

237. — Décret du gouvernement provisoire du 6 mars 1848 qui supprime le cautionnement des journaux. — Décret du 9 août 1848 qui le rétablit, le maximum est fixé à 24,000 fr. — Article 1er de la loi du 16 juillet 1850. — Décret du 17 février 1852.

238. — Décret du gouvernement de la Défense nationale du 10 octobre 1870, qui abolit les cautionnements des journaux. — Loi du 6 juillet 1871, qui abroge le décret du 10 octobre 1870. — Le cautionnement peut être grevé en tout ou en partie du privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds qui auront rempli les conditions exigées en pareil cas (art. 4 de la loi de 1871).

239. — Le cautionnement est affecté par privilège au paiement des frais, dommages-intérêts et amendes auxquels les propriétaires, gérants ou auteurs des articles incriminés pourront être condamnés (art. 4 de la loi du 6 juillet 1871).

240. — Le cautionnement doit toujours être complet pour que le journal puisse paraître (art. 5 de la même loi).

241. — Ordonnance du 18 novembre 1835 sur le mode d'exécution de la loi du 9 septembre précédent.

242. — Résumé des modifications à introduire par une loi générale dans la législation des cautionnements.

137. — L'idée d'assujettir à un cautionnement, au profit de l'État, certains fonctionnaires, employés et entrepreneurs, n'est pas nouvelle en France.

Bien avant la révolution de 1789, un grand nombre d'édits et d'arrêts du Conseil avaient introduit le principe du cautionnement et réglé son application en ce qui concernait toutes les parties des finances du royaume. Tel était l'objet des arrêts du Conseil des 30 avril 1750, 16 mars 1760, 3 mars 1761, 26 décembre 1762, 8 mars 1771 et 17 février 1779.

Ce dernier arrêt formait, suivant M. Merlin, le dernier état de la jurisprudence; on peut voir dans le *Répertoire*, vis *Cautionnements des employés*, l'analyse de ses dispositions, qui ne s'éloignaient pas beaucoup des principes adoptés par la législation actuellement en vigueur.

138. — Après la suppression des compagnies de finances et de tous les emplois de l'ancien régime, il fut rendu, le 22 septembre 1791, une loi pour le remboursement de tous les cautionnements des employés comptables et non comptables de la ferme et de la régie générale.

Le 14 pluviôse an II, une loi, renouvelée par une autre du 7 floréal suivant, avait ordonné qu'il ne serait plus

exigé de cautionnement des receveurs des deniers publics[1].

Mais la loi du 15 germinal an IV ne tarda pas à rapporter cette disposition, quant aux receveurs des impositions directes des départements, et elle ordonna que ceux-ci fourniraient un cautionnement en immeubles de la valeur du douzième du montant des impositions directes d'une année, et que ce cautionnement serait reçu par les administrateurs du département, et fixé par eux d'après les rôles desdites impositions. — Cette fixation devait être renouvelée chaque année.

Bientôt après, un grand nombre d'autres lois ont rétabli le principe du cautionnement, soit en immeubles, soit en numéraire, et en ont étendu l'obligation, non seulement à tous les comptables de deniers publics, mais aux notaires et aux officiers ministériels, au fur et à mesure de leur création ou de leur réorganisation.

D'un autre côté, des lois, ordonnances et règlements particuliers ont depuis longtemps assujetti au cautionnement les fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique, de telle sorte qu'aujourd'hui la règle du cautionnement atteint un grand nombre de personnes.

En outre, des lois postérieures avaient assujetti les gérants et propriétaires de journaux et écrits périodiques à fournir un cautionnement. Bien que ces lois soient aujourd'hui, abrogées, nous en avons donné l'analyse à titre de document.

139. — Pour plus de clarté, nous diviserons ce chapitre en quatre sections.

Dans la première, nous exposerons les règles relatives aux cautionnements à fournir par les fonctionnaires publics, les officiers ministériels et les comptables des deniers publics.

La deuxième section présentera les diverses dispositions des lois, ordonnances et règlements qui régissent les cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et

---

1. M. Merlin, *loc. cit.*

concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.

Dans la troisième section, nous traiterons des cautionnements exigés en cas de perte des valeurs au Trésor.

Dans la quatrième section, nous traiterons des cautionnements auxquels étaient assujettis autrefois les journaux et écrits périodiques.

PREMIÈRE SECTION. — *Cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables des deniers publics.*

§ 1er. — Création de ces cautionnements. — Fixation de leur quotité actuelle.

140. — On a vu que la loi du 15 germinal an IV avait ordonné que les receveurs des contributions directes des départements fourniraient un cautionnement en immeubles.

141. — Mais la loi du 6 frimaire an VIII substitua à cette obligation celle de fournir un cautionnement en espèces métalliques, dont elle prescrivait le versement dans la caisse d'amortissement.

142. — La loi du 7 ventôse an VIII assujettit à verser dans la même caisse des cautionnements en numéraire, suivant les diverses fixations qu'elle détermine, les régisseurs, administrateurs et employés des régies et administrations de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des postes et de la loterie nationale (aujourd'hui supprimée), et les notaires.

Les fonds de ces cautionnements étaient mis à la disposition du Gouvernement pour être employés aux dépenses de l'an VIII (art. 4)[1].

A compter de l'an IX, il devait être fait un fonds de 2,500,000 fr. destinés chaque année au rétablissement du principal des cautionnements dans la caisse d'amortissement, et affectés à l'amortissement de la dette publique (art. 6).

L'article 7 porte : « Dans tous les cas de vacance par

1. Voyez dans l'*Histoire du Consulat et de l'Empire*, par M. Thiers, t. I, p. 40 et suiv., l'explication de ces mesures financières.

mort ou autre, le cautionnement du nouveau titulaire servira au remboursement de celui de son prédécesseur, et, en cas de suppression d'emploi, il sera pourvu au remboursement par la caisse d'amortissement, sur les fonds qui lui auront été versés.

« Art. 8. — Tout citoyen qui n'aura pas satisfait, dans les délais fixés, au paiement de son cautionnement, ne pourra continuer l'exercice de ses fonctions, sous peine de destitution, s'il est employé des régies et administrations, et, quant aux notaires, d'une amende égale à la moitié de la somme fixée pour le cautionnement, et, en cas de récidive, d'une amende égale au montant du cautionnement. »

143. — Les dispositions de cette loi furent déclarées applicables par l'article 97 de celle du 27 ventôse an VIII, sur l'organisation des tribunaux, à tous les greffiers, avoués et huissiers, dont les cautionnements furent fixés conformément à un tarif annexé à ladite loi.

144. — Des lois semblables furent rendues, le 14 germinal de la même année, pour les payeurs du Trésor public; le 27 ventôse an IX, article 10, pour les commissaires-priseurs; le 28 du même mois, articles 9 et 10, pour les agents de change et pour les courtiers de commerce; — le 28 floréal an X, articles 3 et 14, pour les greffiers des justices de paix et des tribunaux de police; — le 5 nivôse an XII, articles 12 et 13, pour les percepteurs des contributions directes.

Les payeurs des divisions militaires des armées, des colonies, des ports principaux et des départements, ont été assujettis à fournir un cautionnement en numéraire par les arrêtés du Gouvernement des 18 frimaire, articles 11 et 12, et 26 germinal an XII.

L'obligation de fournir un cautionnement en numéraire fut étendue aux receveurs des hôpitaux et autres établissements de charité par un arrêté du Gouvernement du 16 germinal an XII.

La loi de finances du 8 juin 1864, article 25, fait application à cette catégorie de comptables des dispositions des lois des 8 août 1847 et 8 mars 1850, qui régissent

les cautionnements des percepteurs des contributions directes.

A la date du 31 octobre 1849, il est intervenu un décret applicable à tous les comptables de l'instruction publique, qui, en fixant leur cautionnement au minimum de 8,000 fr., a établi un tarif basé sur la proportionnalité du cautionnement aux recettes. Ceux des agents dont les recettes n'atteignent pas 5,000 fr. sont affranchis de l'obligation de verser un cautionnement.

Il a été rendu, pour la fixation définitive et le mode de versement des divers cautionnements des fonctionnaires publics, employés et comptables énumérés ci-dessus, un grand nombre de lois, décrets, arrêtés du Gouvernement et ordonnances qui n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt historique et qu'il semble inutile de rappeler. Nous reviendrons seulement, dans l'ordre que nous avons adopté, sur celles de ces dispositions législatives ou réglementaires qui sont encore en vigueur.

145. — La loi de principe en cette matière est encore la loi du 28 avril 1816; malgré les modifications fréquentes et sensibles qu'elle a subies, nous croyons devoir rapporter textuellement le titre IX de cette loi : *Des cautionnements.*

« Art. 80. — A partir du 1er janvier 1816, les cautionnements que les receveurs généraux ont fournis, d'après la loi du 2 ventôse an XIII, pour les recettes qu'ils font sur le produit de l'enregistrement, des domaines et des douanes, s'étendront aux recettes provenant des contributions indirectes, des tabacs, des sels, de la loterie, et généralement de tous les produits indirects.

« Ce supplément sera fixé conformément à l'état annexé à la présente loi, sous le n° 1er, ainsi que le cautionnement primitif l'avait été par l'article 16 de la loi du 2 ventôse an XIII.

« Art. 81. — Les receveurs des arrondissements autres que celui du chef-lieu du département fourniront pour les mêmes produits, ainsi que pour l'enregistrement, les domaines et les douanes, un cautionnement qui est fixé par le tarif annexé sous le n° 2.

« Art. 82. — Les cautionnements des percepteurs sont fixés au douzième du montant total, en principal et centimes additionnels, des recettes qu'ils font sur les quatre contributions directes pour le compte du Trésor, des départements et des communes.

« Dans les villes de Paris, Bordeaux, Marseille, Lyon, Montpellier, Nantes, Rouen, Lille, Strasbourg, Orléans, Toulouse, Amiens, Metz, Dijon, Cannes, Rennes, Nîmes et Versailles, le cautionnement des percepteurs ne sera que du quart en sus de celui auquel ils sont assujettis.

« Art. 83. — Les cautionnements des receveurs des communes sont fixés au dixième de toutes les recettes qu'ils font pour le compte des communes.

« Art. 84. — Les cautionnements des payeurs divisionnaires[1] et des payeurs des départements sont fixés d'après l'état annexé à la présente loi sous le n° 3.

« Art. 85. — Les inspecteurs, contrôleurs principaux, contrôleurs ambulants et contrôleurs de ville pour les contributions indirectes, employés des manufactures de tabac, contrôleurs de navigation, contrôleurs de salines ou vérificateurs, sont tenus de fournir un cautionnement en numéraire d'après le tarif annexé à la présente loi sous le n° 4.

« Art. 86. — Les cautionnements des conservateurs des hypothèques seront augmentés et fixés conformément au tarif ci-joint n° 5.

« Art. 87. — Les divers agents de l'administration des douanes fourniront des cautionnements conformément à l'état ci-joint sous le n° 6.

« Art. 88. — Les cautionnements des avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers et huissiers à notre Cour de cassation et dans les cours royales et tribunaux de première instance, tribunaux de commerce et justices de paix, sont fixés en raison de la population

---

1. Ces payeurs ont été supprimés à partir du 1er janvier 1818, ainsi que les payeurs généraux des dépenses de la guerre, de la marine, de la dette publique et des dépenses diverses, créés par l'arrêté du Gouvernement du 1er pluviôse an VIII, et les payeurs des départements ont été supprimés par un décret du 21 novembre 1865, qui a confié les services du receveur général et du payeur à un seul comptable, le trésorier-payeur général.

et du ressort des tribunaux de la résidence de ces fonctionnaires, conformément au tarif annexé à la présente loi sous les nos 7, 8 et 9.

« Art. 89. — Il pourra être établi, dans toutes les villes et lieux où Sa Majesté le jugera convenable, des commissaires-priseurs dont les attributions seront les mêmes que celles des commissaires-priseurs établis à Paris par la loi du 27 ventôse an IX. — Ces commissaires n'auront, conformément à l'article 1er de ladite loi, de droit exclusif que dans le chef-lieu de leur établissement. Il auront dans tout le reste de l'arrondissement la concurrence avec les autres officiers ministériels d'après les lois existantes. — En attendant qu'il ait été statué par une loi générale sur les vacations et frais desdits officiers, ils ne pourront percevoir autres et plus forts droits que ceux qu'a fixés la loi du 17 septembre 1793.

« Art. 90. — Il sera fait par le Gouvernement une nouvelle fixation des cautionnements des agents de change et courtiers de commerce. Cet état sera réglé sur la population et le commerce des lieux où résident lesdits agents de change et courtiers, et portera les cautionnements du *minimum* de 4,000 fr. au *maximum* de 125,000 fr.[1].

« Art. 91. — Les avocats à la Cour de cassation, notaires, avoués, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs, pourront présenter à l'agrément de Sa Majesté des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués.

« Il sera statué par une loi particulière sur l'exécution de cette disposition et sur les moyens d'en faire jouir les héritiers ou ayants cause desdits officiers.

« Cette faculté de présenter des successeurs ne déroge point, au surplus, au droit de Sa Majesté de réduire le nombre desdits fonctionnaires, notamment celui des notaires, dans les cas prévus par la loi du 25 ventôse an XI sur le notariat.

---

1. Voyez l'ordonnance du 9 janvier 1818.

« Art. 92. — Les cautionnements et suppléments de cautionnements demandés par la présente loi seront versés au Trésor, savoir : un quart en numéraire, un mois après la promulgation de la présente loi, et les trois autres quarts en obligations payables à la fin des mois de juillet, octobre et décembre 1816.

« A l'égard des cautionnements intégraux à fournir pour des créations de places nouvelles ou pour des mutations, ils seront versés en numéraire avant l'installation des fonctionnaires.

« Art. 93. — L'intérêt des cautionnements et des suppléments de cautionnements continuera d'être payé, comme pour le cautionnement primitif, au taux et aux époques usités par le passé.

« Art. 94. — Les fonds de tous les cautionnements fournis jusqu'à ce jour ayant été remis au Trésor, il demeure chargé de rembourser le capital, lorsqu'il y aura lieu, et d'en payer les intérêts, ainsi que ceux des suppléments et des cautionnements nouveaux qu'il recevra en exécution de la présente loi.

« L'intérêt des cautionnements nouveaux sera fixé à 4 p. 100 sans retenue [1].

« Art. 95. — Il sera pourvu au remplacement des fonctionnaires qui ne fourniraient pas les cautionnements et suppléments de cautionnements dans le délai ci-dessus fixé, ou qui manqueraient de s'acquitter aux époques ci-dessus déterminées.

« Art. 96. — Nul ne sera admis à prêter serment et à être installé dans les fonctions auxquelles il aura été nommé, s'il ne justifie préalablement de la quittance de son cautionnement.

« Art. 97. — La faculté conservée à des fonctionnaires de l'ordre judiciaire, employés des administrations civiles, receveurs des communes et comptables de deniers publics, de fournir tout ou partie de leur cautionnement en immeubles ou en rentes sur l'État, ne sera pas accordée à ceux qui seront nommés à partir de la publication de

1. Voyez § III ci-après.

la présente loi. Ces cautionnements devront, en conséquence, être fournis à l'avenir en numéraire pour la totalité. »

La loi du 28 avril 1816 n'avait introduit aucun changement à la fixation des cautionnements des administrations des douanes et des postes, faite par la loi du 7 ventôse an VIII, que nous avons rapportée, non plus qu'aux cautionnements des receveurs de l'enregistrement, des domaines et du timbre, fixés par la loi du 24 avril 1806 au double de la remise accordée à chaque préposé.

L'article 159 de la seconde loi du 28 avril 1816 sur les contributions indirectes porte : « Tous les préposés comptables des octrois sont tenus de fournir un cautionnement en numéraire qui sera fixé par le ministre des finances à raison du vingt-cinquième brut de la recette présumée. — Le *minimum* ne pourra être au-dessous de 200 fr. — Pour les octrois des grandes villes, il sera présenté des fixations particulières. — Ces cautionnements seront versés au Trésor, qui en paiera l'intérêt au taux fixé pour ceux des employés des contributions indirectes. »

146. — Plusieurs ordonnances ont été rendues pour assurer l'exécution de ces dispositions de la loi du 28 avril 1816. — Il suffira de citer celles des 1er mai, 11 juin 1816 et 9 janvier 1818, et celles des 19 février 1817, 12 janvier et 6 avril 1820, qui ont accordé des prorogations de délai pour le versement des suppléments de cautionnements exigés par cette loi.

147. — Une ordonnance du 9 octobre 1816 a interprété les dispositions de la loi du 28 avril précédent, en ce qui concerne la fixation des suppléments de cautionnements de deux classes d'officiers de l'ordre judiciaire, ainsi qu'il suit :

« Article 1er. — Les greffiers des tribunaux de police doivent un supplément de cautionnement supérieur, du quart en sus, à celui que doivent fournir les greffiers des justices de paix de leur résidence.

« Art. 2. — Les huissiers près la Cour de cassation, les cours royales, les tribunaux de commerce, les tribu-

bunaux de police, doivent un cautionnement égal à celui des huissiers du tribunal civil de l'arrondissement dans le ressort duquel ils résident.

« Art. 3. — Les dispositions de l'article précédent sont applicables aux huissiers près les justices de paix, s'ils ont été choisis parmi les huissiers des tribunaux d'appel, criminels ou de première instance, conformément aux articles 5 et 6 de l'acte du 18 mai 1802. »

148. — Les dispositions principales de la loi de 1816 sont restées en vigueur; mais les fonctions de plusieurs des comptables assujettis aux prescriptions de cette loi ont été supprimées ou modifiées, et les cautionnements ont été établis sur des tarifs nouveaux.

Ainsi, les trésoriers-payeurs généraux, qui remplacent dans notre organisation financière tout à la fois les payeurs et les receveurs généraux, et qui ont été d'abord soumis par la loi de finances du 31 juillet 1867, article 28, combinée avec le décret du 16 septembre suivant, à un cautionnement égal à six fois leurs émoluments, sont aujourd'hui placés sous le régime de la loi de finances du 28 avril 1893.

Aux termes de cette loi (art. 55), la fixation nouvelle des cautionnements des trésoriers-payeurs généraux a pour base le montant de leurs émoluments soumis aux retenues pour le service des pensions civiles. Le cautionnement est égal à huit fois les émoluments n'excédant pas 25,000 fr. et à douze fois la portion de ces émoluments dépassant 25,000 fr.

Un décret du 20 juin 1893, qui a réglé les détails d'exécution de cette disposition de la loi du 28 avril 1893, a fixé spécialement à 75,000 fr. le cautionnement du trésorier-payeur général de la Corse, et à 250,000 fr. celui du receveur central de la Seine.

Les receveurs particuliers des finances sont toujours assujettis à la loi précitée du 31 juillet 1867, qui a fixé leurs cautionnements à cinq fois le montant de leurs émoluments.

149. — Quant aux percepteurs des contributions directes, l'article 13 de la loi du 8 août 1847 portait qu'au

fur et à mesure de chaque vacance, leurs cautionnements seraient déterminés d'après les bases suivantes :

10 p. 100 sur les premiers 100,000 fr. du montant des rôles généraux et supplémentaires du dernier exercice ;

6 fr. 50 p. 100 sur les 400,000 fr. suivants ;

5 p. 100 sur toutes les sommes excédant les premiers 500,000 fr.

Une autre loi, en date du 8 mars 1850, portant règlement définitif du budget de 1847, a statué que l'application aux cautionnements des percepteurs des contributions directes des bases fixées par la loi susénoncée, pourrait être faite d'office par le ministre des finances lorsque, pendant trois ans consécutifs, ces cautionnements auraient été reconnus d'un cinquième au moins au-dessous des proportions déterminées par ladite loi.

Ce système ayant eu pour résultat d'augmenter les charges des comptables, en ce qui concerne la quotité des cautionnements, alors que leurs bénéfices se sont notablement amoindris, on a proposé de proportionner les cautionnements aux remises, comme pour les trésoriers généraux et les receveurs des finances.

Une loi est intervenue en cette matière le 27 février 1884 et a réglé en même temps les cautionnements des percepteurs, des percepteurs-receveurs municipaux et des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance.

Cette loi est ainsi conçue :

« Article 1er. — A l'avenir et à chaque vacance qui se produira, les cautionnements des percepteurs, des percepteurs-receveurs municipaux et des receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance seront calculés et établis d'après les dispositions suivantes.

« Art. 2. — Les percepteurs et les percepteurs-receveurs municipaux fourniront un cautionnement égal à trois fois le montant des émoluments payés par le Trésor, les communes et les établissements de bienfaisance.

« Toutefois, le cautionnement des receveurs-percepteurs de Paris sera élevé à quatre fois le montant des

émoluments, et celui des percepteurs et des percepteurs-receveurs municipaux de la Corse sera réduit à deux fois le montant des émoluments.

« Art. 3. — Les receveurs municipaux spéciaux sont divisés en trois classes, savoir : une 1re classe, comprenant les receveurs ayant un traitement supérieur à 10,000 fr.; une 2e classe, comprenant les receveurs ayant un traitement supérieur à 5,000 fr., et la 3e classe, comprenant tous les autres receveurs.

« Le cautionnement des receveurs de la 1re classe sera fixé à sept fois et demie le montant de leur traitement, avec faculté de fournir en rentes sur l'État la portion excédant 40,000 fr.

« Le cautionnement des receveurs de la 2e classe sera fixé à six fois et demie le montant de leur traitement, avec faculté de fournir en rentes sur l'État la portion excédant 20,000 fr.

« Le cautionnement des receveurs de la 3e classe sera fixé à quatre fois et demie le montant de leur traitement, avec faculté de fournir en rentes sur l'État la portion excédant 10,000 fr.

« Art. 4. — Les receveurs municipaux spéciaux dont les cautionnements sont actuellement déposés au Trésor, en numéraire, auront, dès à présent, la faculté de convertir en titres de rentes sur l'État la partie de ces cautionnements excédant 50,000 fr.

« Art. 5. — Les receveurs spéciaux des hospices, des bureaux de bienfaisance, des asiles d'aliénés et des dépôts de mendicité sont assimilés aux receveurs municipaux spéciaux pour le calcul du montant de leur cautionnement; mais, en ce qui concerne la nature et l'emploi de ce cautionnement, l'ordonnance du 6 juin 1830 continuera à être appliquée. »

150. — L'ordonnance du 18 novembre 1817, concernant la réorganisation du service de la recette et de la comptabilité au Trésor, à partir du 1er janvier 1818, a créé un caissier de la caisse centrale et du service du Trésor public.

Un décret du 27 mars 1875 a distrait du service du

caissier-payeur central du Trésor le paiement des arrérages de la dette perpétuelle et de la dette viagère, et l'a placé sous la direction et la responsabilité d'un payeur central de la dette publique justiciable de la Cour des comptes.

Le cautionnement du caissier-payeur central du Trésor, qui avait été fixé à 300,000 fr., par l'article 2 de l'ordonnance du 27 mai 1832, a été réduit à 200,000 fr. depuis cette division d'attributions, et celui du payeur central de la dette a été fixé à 60,000 fr. Mais la caisse centrale du Trésor et le service du payeur central de la Dette publique ayant été de nouveau réunis par le décret du 12 août 1896, portant règlement sur l'organisation de l'administration centrale du ministère des finances, un second décret, du 28 septembre suivant, a, comme conséquence de cette mesure, élevé de 200,000 fr. à 260,000 fr. le cautionnement du caissier-payeur central du Trésor.

151. — Une ordonnance du 9 janvier 1818 avait fixé les cautionnements des agents de change et courtiers. Ceux des agents de change sont déterminés actuellement par le décret du 1er octobre 1862, qui règle les conditions d'admission et de service de ces officiers publics près les bourses de Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse et Lille, et par celui du 30 janvier 1869, qui s'applique spécialement aux agents de change près la bourse de Nantes.

Pour les agents de change des autres villes non pourvues d'un parquet, c'est-à-dire pour ceux qui ressortissent au ministère du commerce, la fixation de leur cautionnement reste déterminée par l'ordonnance du 9 janvier 1818.

Quant aux courtiers de commerce, leur privilège a été supprimé par la loi du 18 juillet 1866, et ces intermédiaires ne sont plus astreints à fournir un cautionnement.

152. — Une ordonnance du 8 décembre 1832 a eu pour objet d'assujettir au versement d'un cautionnement ceux des comptables de la Dette publique qui engagent le Trésor public par la reconnaissance du droit à une

créance sur l'État, ou par l'émission du titre exprimant cette créance.

C'est en vertu de cette ordonnance que le chef agent comptable du grand-livre et le chef agent comptable des mutations et transferts au Trésor, ont été assujettis à l'obligation du cautionnement. Cette ordonnance laissait à ces comptables la faculté de fournir ce cautionnement en numéraire ou en rentes, faculté qui leur a été retirée par le décret du 31 octobre 1850, assujettissant tous les agents comptables ressortissant au ministère des finances à l'obligation de constituer leurs cautionnements en numéraire exclusivement.

Par application du principe contenu dans l'ordonnance du 8 décembre 1832, l'agent comptable des reconversions et renouvellements de rentes, institué par le décret du 14 décembre 1876, a été assujetti à un cautionnement.

Actuellement, en vertu des décrets des 18 octobre 1882 et 22 avril 1893, les cautionnements de 30,000 fr. et 50,000 fr. auxquels sont respectivement assujettis l'agent comptable des transferts et mutations et l'agent comptable du grand-livre, sont réalisés en rentes sur l'État.

Quant à l'agent comptable des reconversions et renouvellements, le décret du 26 septembre 1896 l'autorise à constituer son cautionnement de 20,000 fr. soit en rentes, soit en numéraire.

153. — Nous donnons ici, par ordre de ministères, la nomenclature des fonctionnaires et comptables assujettis au cautionnement et l'état de la législation qui les régit.

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS ET RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère des affaires étrangères.		
Agent comptable des chancelleries diplomatiques et consulaires	Décret du 20 décembre 1890.	Numéraire.
Chanceliers des postes diplomatiques et consulaires et vice-consuls	Id.	
Ministère de la justice.		
Référendaires au sceau (supprimés par voie d'extinction, par le décret du 11 juin 1892).	Décret du 31 octobre 1830.	Rentes.
Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation	Loi du 28 avril 1816, art. 88.	Numéraire.
Avoués près les cours d'appel.	Id.	
Avoués près les tribunaux de 1re instance	Id.	
Commissaires-priseurs	Id. art. 89.	
Greffiers de la Cour de cassation et des cours d'appel . .	Id. art. 88.	
Greffiers des tribunaux de 1re instance.	Id.	
Greffiers des tribunaux de commerce.	Id.	
Greffiers des justices de paix .	Id.	
Greffiers des tribunaux de police.	Ordonnance du 9 octobre 1816.	
Huissiers	Loi du 28 avril 1816.	
Notaires.	Id.	
Agent comptable de l'Imprimerie nationale	Décret du 15 mars 1862.	
Agent comptable de la Légion d'honneur	Décret du 26 décembre 1881.	
Officiers ministériels de Corse.	Ordonnance du 4 juillet 1821.	Immeubles provisoirement.
Officiers ministériels d'Algérie:		
Défenseurs	Arrêté du 26 novembre 1841.	Numéraire.
Commissaires-priseurs	Arrêté du 1er juin 1841.	
Greffiers	Ordonnance du 1er février 1846.	
Greffiers-notaires.	Décret du 18 janvier 1875.	
Huissiers	Arrêté du 26 novembre 1842.	
Notaires.	Arrêté du 30 décembre 1842.	
Dellals (encanteurs)	Arrêté du 5 mars 1855.	
Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts.		
Agent comptable de l'Institut .	Décret du 31 octobre 1849.	Numéraire.
Agent comptable des musées nationaux	Décret du 14 janvier 1896.	
Économe de l'École normale supérieure.	Décret du 31 octobre 1849.	
Économes des Écoles normales primaires	Décret du 29 mars 1890.	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS ET RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère de l'instruction publique et des beaux-arts (suite).		
Économes des lycées de garçons.	Décret du 31 octobre 1849.	Numéraire.
Économes des lycées de jeunes filles	Décret du 31 juillet 1882.	
Ministère de l'intérieur.		
Agents comptables des établissements pénitentiaires. . . .	Décret du 26 décembre 1853 Règlement du 4 août 1864.	Numéraire ou rentes.
Agents comptables des établissements thermaux	Décret du 15 octobre 1849.	Numéraire.
Caissier du *Journal officiel*. .	Décret du 30 décembre 1880.	
Greffiers comptables des prisons de la Seine	Arrêté du 30 décembre 1888.	Numéraire ou rentes.
Receveurs municipaux spéciaux des communes dont le revenu ne dépasse pas 300,000 francs	Loi du 27 février 1884.	Numéraire, avec faculté de fournir en rentes la portion excédant une certaine somme.
Receveurs spéciaux des hospices, bureaux de bienfaisance, asiles d'aliénés, dépôts de mendicité, établissements de bienfaisance	Ordonnance du 6 juin 1830. Loi du 27 février 1884.	Numéraire, rentes ou immeubles. Numéraire versé aux caisses des monts-de-piété.
Ministère de l'agriculture.		
Agent comptable de l'École forestière	Décret du 15 octobre 1849.	Numéraire.
Agents comptables des bergeries nationales	Id.	
Agents comptables des écoles d'agriculture et d'horticulture.	Id.	
Régisseurs des écoles vétérinaires.	Id.	
Sous-directeurs agents comptables des haras et dépôts d'étalons.	Décrets des 15 octobre 1849 et 3 octobre 1861.	
Ministère du commerce, de l'industrie et des postes et télégraphes.		
Agents comptables des Écoles d'arts et métiers	Décret du 15 octobre 1849.	Numéraire.
Agents de change des villes non pourvues d'un parquet .	Ordonnance du 9 janvier 1818.	
Courtiers maritimes { en France. . . .	Id.	
Courtiers maritimes { en Algérie . . .	Arrêté du 6 mai 1844.	
Receveurs de droits sanitaires.	Décret du 15 octobre 1849.	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS ET RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère du commerce, de l'industrie et des postes et télégraphes (suite).		
Agent comptable de la Caisse nationale d'épargne.	Décrets des 31 août 1881 et 19 avril 1883.	Numéraire.
Agent comptable de la fabrication des timbres-poste . . .	Décret du 8 mars 1854.	
Agent comptable du dépôt du matériel postal et télégraphique.	Décision minist. du 7 mai 1885.	
Caissiers et teneurs du double des comptes courants dans les succursales de la Caisse nationale d'épargne.	Décret du 4 avril 1891.	
Receveurs principaux et subordonnés des postes et télégraphes	Décret du 13 septembre 1879.	
Agent comptable de l'École centrale des arts et manufactures.	Règlement du 5 janvier 1863.	Numéraire ou rentes.
Ministère des travaux publics.		
Préposés des chemins de fer de l'État	Décret du 1er avril 1879.	Numéraire ou rentes.
Préposés du chemin de fer de Lagny à Villeneuve-le-Comte, exploité en régie.	Décret du 6 octobre 1884 et décision ministérielle du 20 novembre 1884.	Numéraire.
Ministère de la guerre.		
Agents comptables de divers services.	Décret du 17 décembre 1849.	Numéraire, rentes ou immeubles.
Officiers d'administration comptables.	Décret du 17 décembre 1849 et décision présidentielle du 1er mars 1888.	
Experts commissionnés. . . .	Instruction ministérielle du 27 avril 1894.	
Trésorier et garde du matériel de l'École polytechnique . .	Décret du 15 avril 1873.	
Trésorier et économe de l'École de Saint-Cyr.	Décret du 11 août 1850.	Numéraire ou rentes.
Trésorier et économe du Prytanée de La Flèche.	Décret du 23 mai 1853.	
Ministère de la marine.		
Agent comptable des traites de la marine	Ordonnance du 13 mai 1838.	Numéraire ou rentes.
Agents comptables en matières.	Décret du 28 février 1850.	
Receveur de l'hospice des orphelines de la marine à Rochefort	Décret du 8 septembre 1849.	Numéraire.
Trésoriers des Invalides de la marine	Décrets du 8 mai 1867 et du 11 juillet 1892.	

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS OU RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère des colonies.		
Avoués et huissiers. Martinique	Ordonnance du 24 sep. 1828.	Immeubles.
Avoués et huissiers. Guadeloupe . . .	Ordonnance du 21 déc. 1828.	Immeubles.
Avoués et huissiers. Guyane	Ordonnance du 30 sep. 1827.	Immeubles.
Avoués et huissiers. Réunion	Ordonnance du 30 sep. 1827.	Immeubles.
Conseils agréés dans les établissements français de l'Inde.	Ordonnance du 7 février 1842.	Numéraire.
Avocats défenseurs en Indo-Chine.	Décret du 5 novembre 1888.	Numéraire.
Notaires. Martinique	Décret du 14 juin 1864.	Numéraire ou immeubles.
Notaires. Guadeloupe. . . .	Décret du 14 juin 1864.	Numéraire ou immeubles.
Notaires. Saint-Pierre et Miquelon	Décret du 30 juillet 1879.	Numéraire ou immeubles.
Notaires. Réunion	Décret du 26 juin 1879.	Numéraire ou immeubles.
Courtiers agents de change. Martinique. St-Pierre.	Décret du 28 novembre 1851.	Rentes ou immeubles.
Courtiers agents de change. Martinique. Fort-de-France.	Décret du 11 décembre 1864.	Numéraire, rentes ou immeubles, ou actions de la Banque de la colonie.
Courtiers agents de change. Guadeloupe . . .	Décret du 9 juin 1860.	Numéraire, rentes ou immeubles, ou actions de la Banque de la colonie.
Courtiers agents de change. Guyane	Décret du 30 juin 1860.	Numéraire, rentes ou immeubles, ou actions de la Banque de la colonie.
Receveurs municipaux spéciaux.	Décret du 26 mars 1890.	Numéraire.
Caissier de l'École coloniale .	Décrets des 31 octobre 1849 et 23 novembre 1889.	Numéraire.
Caissier du chemin de fer et du port de la Réunion . . .	Décret du 22 octobre 1889.	Numéraire.
Curateurs aux successions vacantes dans les colonies . .	Décret du 27 janvier 1855.	Numéraire ou immeubles.

Indépendamment des titulaires de fonctions ci-dessus énumérés et dont les cautionnements sont déterminés par des décrets ou ordonnances, il existe d'autres assujettis, ressortissant au ministère des colonies, qui sont également soumis à des cautionnements dont la nature et la quotité sont fixées par des arrêtés des gouverneurs ou du ministre des colonies (officiers ministériels, préposés des administrations financières, agents des services locaux).

Ministère des finances.		
Agent comptable du grand-livre	Décrets des 31 octobre 1850 et 22 avril 1893.	Rentes.
Agent comptable des transferts et mutations.	Décret du 18 octobre 1882.	Rentes.
Agent comptable des reconversions et renouvellements . .	Décrets des 14 décembre 1876 et 26 septembre 1896.	Numéraire ou rentes.
Agent comptable des rentes viagères de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse	Décret du 10 novembre 1891.	Numéraire.
Agents comptables des universités et facultés	Arrêté du 5 mars 1890. Règlement du 30 décembre 1893.	Numéraire.
Agents de change	Décrets des 1er octobre 1862 et 30 janvier 1869.	Numéraire.
Agents de comptoir de la Caisse centrale.	Décret du 25 mai 1875. Décisions ministérielles des 5 février 1891 et 5 juin 1894.	Rentes.

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS OU RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère des finances (suite)		
Agents du service intérieur du ministère des finances :		
Argentier	Décret du 31 octobre 1850. Règlement du 20 janvier 1881.	Numéraire.
Conservateur du mobilier	Id.	
Caissier des menues dépenses	Décret du 27 décembre 1880.	Numéraire ou rentes.
Garde-magasin des fournitures de bureau	Décret du 20 juin 1885.	
Inspecteur du service intérieur	Décret du 25 mai 1892.	
Caissier-payeur central	Décret du 28 septembre 1896.	Numéraire.
Caissier général des Caisses d'amortissement et des dépôts et consignations	Décret du 31 octobre 1850.	
Caissier agent comptable de la Monnaie	Décret du 20 novembre 1879.	
Caissier et chef du matériel de la Cour des comptes	Arrêté du premier président de la Cour du 10 juin 1887.	
Trésoriers-payeurs généraux	Loi du 28 avril 1893.	
Receveur central de la Seine	Décret du 20 juin 1893.	
Trésorier-payeur général de la Corse	Id.	
Receveurs particuliers des finances	Loi du 31 juillet 1867.	
Receveurs particuliers des finances de Corse	Décret du 16 septembre 1867.	
Trésorier-payeurs d'Algérie	Arrêté du 11 décembre 1880.	
Payeurs particuliers d'Algérie	Id.	
Trésoriers-payeurs des colonies. Trésoriers et payeurs particuliers des colonies	Décret du 20 novembre 1882.	
Percepteurs, percepteurs-receveurs municipaux, percepteurs spéciaux des amendes et condamnations pécuniaires	Loi du 27 février 1884.	
Receveur des amendes et condamnations pécuniaires à Paris	Arrêté du ministre des finances.	
Percepteurs dans les colonies	Décret du 20 novembre 1882.	
Percepteurs-receveurs des droits universitaires	Décret du 25 novembre 1882.	
Receveur des droits universitaires à Paris	Décrets des 31 octobre 1849 et 25 juillet 1882.	
Receveur des droits universitaires à Alger	Décrets des 31 octobre 1849 et 16 mai 1884.	
Percepteurs-receveurs et receveurs spéciaux des fabriques, consistoires et communautés israélites	Décrets du 27 mars 1893 et instruction ministérielle du 15 décembre 1893.	Numéraire ou rentes.
Receveurs municipaux spéciaux des communes dont le revenu dépasse 300,000 fr	Loi du 27 février 1884.	Numéraire, avec faculté de fournir en rentes la portion excédant une certaine somme.

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS OU RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère des finances (suite).		
Receveur municipal de la ville de Paris	Règlement du 28 décembre 1878.	Nature et quotité du cautionnement déterminées par le décret de nomination.
Receveurs d'octroi	Loi du 28 avril 1816.	Numéraire.
Payeurs aux armées	Décret du 23 mars 1877. Arrêté du ministre des finances du 4 juillet 1895.	Rentes.
Administration de l'enregistrement, des domaines et du timbre :		
Receveurs.	Loi du 24 avril 1806. Décis. minist. des 1er déc. 1835 et 30 novembre 1864.	Numéraire.
Conservateurs des hypothèques.	Lois des 24 avril 1806 et 28 avril 1816. Décis. minist. du 30 nov. 1864.	
Id.	Lois des 21 ventôse an VII, 8 juin 1864, 22 mars 1873 et 28 décembre 1895.	Cautionnement spécial, en immeubles ou en rentes.
Directeurs.	Loi du 7 ventôse an VIII. Décis. minist. du 30 nov. 1864.	Numéraire.
Inspecteurs et sous-inspecteurs.	Loi du 7 ventôse an VIII.	
Garde-magasin des papiers à timbrer, à Paris		
Garde-magasin des impressions à Paris	Id.	
Gardes-magasins du timbre dans les départements . . .		
Garde-magasin des papiers timbrés à Paris	Décret du 31 octobre 1850.	
Administration des douanes :		
Receveurs principaux	Décret du 28 février 1884.	Numéraire.
Receveurs particuliers		
Directeurs, inspecteurs et sous-inspecteurs		
Receveurs principaux chargés des hypothèques maritimes .	Loi du 10 juillet 1885. Décret du 18 juin 1886.	Cautionnement spécial, en immeubles ou en rentes.
Administration des contributions indirectes :		
Receveurs principaux sans entrepôts et receveurs principaux entreposeurs	Décret du 24 janvier 1879.	Numéraire.
Entreposeurs spéciaux des tabacs		
Entreposeurs chargés de la vente directe des tabacs . .		
Receveurs particuliers entreposeurs, receveurs particuliers sédentaires, receveurs de navigation		

FONCTIONNAIRES ASSUJETTIS AU CAUTIONNEMENT.	LOIS, ORDONNANCES, DÉCRETS, ARRÊTÉS OU RÈGLEMENTS qui ont fixé le cautionnement.	NATURE DU CAUTIONNEMENT.
Ministère des finances (suite).		
Administration des contributions indirectes :		
Receveurs ambulants	Décret du 24 janvier 1879.	Numéraire.
Directeurs		
Sous-directeurs et inspecteurs .		
Contrôleurs		
Commis principaux.		
Administration des manufactures de l'État :		
Directeurs des manufactures .	Décret du 31 octobre 1850.	Numéraire.
Ingénieurs, sous-ingénieurs et contrôleurs des manufactures.		
Gardes-magasins des manufactures et entreposeurs des tabacs en feuilles		
Directeurs et inspecteurs de la culture et des magasins . .	Décret du 10 septembre 1861.	

On voit, par ce qui précède, que l'obligation du cautionnement atteint, d'une part, tous les fonctionnaires publics et officiers ministériels pourvus d'une charge ou d'un office qu'ils peuvent transmettre à des successeurs dans les conditions prescrites par les lois et règlements, et, d'autre part, *tous les comptables en deniers ou en matières* de l'État, des communes et des établissements publics de bienfaisance ou autres.

154. — Une ordonnance du 19 juin 1825 avait déterminé les bases des cautionnements fournis en rentes au Trésor.

L'article 2 était ainsi conçu : « A l'égard de tous les cautionnements à fournir à l'avenir en rentes, ils seront, à la volonté de ceux qui y sont tenus, réalisés, soit en rentes 5 p. 100, soit en rentes 4 1/2 p. 100 au pair, soit en rentes 3 p. 100 à 75 fr. »

Mais cette fixation uniforme pouvait être contraire aux intérêts du Trésor, quand le cours des rentes offertes en cautionnement descendait sensiblement au-dessous du pair. Il arrivait en effet que, si l'administration était obligée de réaliser les titres engagés, le produit de la négo-

ciation se trouvait inférieur au montant nominal du cautionnement. Aussi un décret du 31 janvier 1872 a-t-il prononcé l'abrogation de l'ordonnance de 1825. Les rentes sont aujourd'hui calculées, en vertu de ce décret, au cours moyen du jour de la nomination du comptable ou de l'approbation de l'adjudication qu'il s'agit de cautionner.

Ce décret, motivé par la situation du marché des fonds publics, à l'époque où il est intervenu, peut présenter aujourd'hui de graves inconvénients, à raison du cours très élevé des fonds d'État. Il serait à désirer tout au moins qu'une disposition réglementaire limitât au pair la valeur de la rente offerte en cautionnement.

§ II. — Versement au Trésor des cautionnements en numéraire, et inscription de ceux en rentes sur l'État; réception des cautionnements fournis en immeubles; suppléments de cautionnement à fournir par suite de mutations d'emploi ou de condamnations; cautionnements à résidence fixe et sans fixation de résidence; cautionnements affectés à plusieurs gestions successives.

155. — La règle générale établie par l'article 97 de la loi du 28 avril 1816 est que les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, les employés des administrations civiles, les receveurs des communes, et les comptables de deniers publics, qui ont été nommés à partir de la publication de cette loi, doivent fournir leurs cautionnements en numéraire, pour la totalité.

La substitution des cautionnements en numéraire à ceux en immeubles ou en rentes sur l'État a été adoptée pour deux raisons principales : la première s'explique par la situation de la France en 1816, alors qu'il fallait faire face aux dépenses énormes des deux invasions, à la liquidation des dettes arriérées de l'Empire et à la réorganisation de tous les services publics. — Le Gouvernement avait besoin d'argent, il se créa des ressources précieuses en augmentant les cautionnements, et en exigeant le versement en numéraire des suppléments établis par la loi de 1816. La fixation, pour l'avenir, des cautionnements en numéraire devait annuellement procurer

au Trésor une somme considérable qu'il pourrait employer à des besoins urgents, sans craindre les demandes de remboursement, puisque le cautionnement n'est remboursable que longtemps après la cessation des fonctions du titulaire, et qu'avant ce remboursement, le successeur aux fonctions ou emplois publics a toujours versé un nouveau cautionnement égal à celui que le Trésor doit restituer.

La seconde raison et la véritable, au point de vue de l'intérêt permanent de l'État et des tiers intéressés, c'est qu'un cautionnement en numéraire est une garantie beaucoup plus sûre et plus facilement disponible que le cautionnement qui serait fourni en immeubles. — D'une part, la valeur des biens immeubles est toujours incertaine ; leur réalisation est quelquefois difficile, et notre système hypothécaire, quelques précautions que l'on prenne, présentera toujours de graves difficultés, surtout à cause de l'existence des hypothèques légales, lorsqu'il s'agira d'exercer le recours de l'État ou des tiers sur le cautionnement immobilier.

C'est donc avec raison que la loi a proscrit pour l'avenir cette espèce de cautionnement, pour s'en tenir aux cautionnements en numéraire.

156. — L'article 97 de la loi de 1816, qui interdit les cautionnements en rentes, a été édicté sous la pression impérieuse des besoins budgétaires de l'époque. Ces motifs n'existant plus aujourd'hui, il y aurait certainement lieu d'admettre les fonctionnaires assujettis au cautionnement à le fournir en rentes. L'État trouverait en effet dans ce mode de garantie l'avantage de n'avoir pas à servir les intérêts d'un capital, qui peut demeurer improductif dans ses mains, et de n'avoir à rendre identiquement que le titre même qu'il a reçu. Cette amélioration, déjà réclamée par M. le comte de Chabrol dans son *Rapport au roi sur l'administration des finances*[1], a fait l'objet d'un projet de loi fortement motivé, présenté à la

1. Paris, 1830, Imprimerie royale, p. 186. Ce document à été reproduit par le marquis d'Audiffret dans son *Système financier de la France*, p. 167.

Chambre des députés en 1846 par M. Lacave-Laplagne, et auquel malheureusement il n'a pas été donné suite.

L'administration, dans la mesure de ses pouvoirs, reconnaissant les avantages attachés à ce mode de garantie, a successivement pris des mesures pour autoriser certains comptables à fournir leurs cautionnements en rentes. Nous citerons notamment l'ordonnance du 22 mai 1825, autorisant la conversion en rentes du dernier tiers des cautionnements des comptables des finances qui sont justiciables de la Cour des comptes et qui sont hors fonctions; celles du 6 juin 1830, article 4, et du 29 novembre 1831, relatives aux receveurs des hospices et établissements de bienfaisance; du 26 décembre 1834, concernant le trésorier de la garde municipale et le trésorier des sapeurs-pompiers; le décret du 23 décembre 1847 sur les comptables des matières des divers services de la marine; le décret du 18 décembre 1849, relatif aux comptables ressortissant au département de la guerre; l'arrêté du 18 décembre 1869, sur les agents de comptoir au ministère des finances; le décret du 7 février 1874, concernant les comptables du mont-de-piété de Paris; celui du 1er avril 1879, concernant les préposés des chemins de fer de l'État.

Nous exprimons le vœu qu'une prescription législative vienne sanctionner cette dérogation à la règle posée par la loi de 1816, et généraliser la faculté laissée aux comptables de constituer leurs cautionnements en rentes.

157. — On sait qu'avant la liquidation de l'ancienne caisse d'amortissement, ordonnée par la loi du 28 avril 1816, article 98, les cautionnements étaient versés dans cette caisse, qui était chargée du service des intérêts et du remboursement des capitaux.

Mais ce service a été attribué au Trésor à partir de l'exécution de cette loi et conformément à l'ordonnance du 8 mai 1816.

D'après cette ordonnance, le service des cautionnements forme une branche spéciale de l'administration du ministère des finances. Les comptes annuels du Trésor, imprimés et publiés, doivent contenir un chapitre spécial

destiné à présenter les mouvements en recettes et dépenses et la situation de cette partie du service des finances (art. 1, 2 et 4).

Du reste, aux termes de l'article 3, « les règles suivies, tant pour la recette, l'inscription, les transferts, applications et remboursements des cautionnements, que pour le mode et les époques de paiement des intérêts, ont été maintenues, sauf les modifications dont le temps et l'expérience pourraient démontrer la convenance et la nécessité pour l'avantage respectif des créanciers et du Trésor ».

Nous allons donc examiner ces règles et indiquer les modifications qu'elles ont subies depuis 1816, en ce qui concerne le versement des cautionnements en numéraire, l'inscription de ceux en rentes, et la réception de ceux fournis en immeubles.

158. — Les cautionnements en numéraire applicables à la garantie des fonctions publiques qui y sont assujetties par les lois et règlements, doivent être versés dans les caisses du Trésor (Décret du 31 mai 1862, art. 287).

Le cautionnement est versé en une seule fois : il ne peut être acquitté par acomptes (Loi du 28 avril 1816, art. 92, 96).

Dans les départements autres que celui de la Seine, les cautionnements sont versés dans les caisses des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs des finances.

Un récépissé comptable du versement est remis à la personne qui l'a effectué à la caisse publique, et ce, pour servir provisoirement, et jusqu'à la délivrance du certificat d'inscription du cautionnement, de justification de ce versement (Arrêté du Gouvernement du 24 germinal an VIII, art. 5 et 6).

Aucun certificat d'inscription du cautionnement n'est délivré sans que le récépissé comptable du versement fait dans une des caisses publiques n'ait été rapporté au bureau des cautionnements chargé d'effectuer l'inscription sur les livres du Trésor (Décret du 23 mai 1862, art. 288).

Les certificats d'inscription de cautionnement et ceux

de privilège de deuxième ordre à délivrer aux bailleurs de fonds (ainsi que nous l'expliquerons § 5), doivent, pour former titre valable contre le Trésor public, être revêtus du visa du contrôle (Loi du 24 décembre 1896, art. 11, § 4; — Décret du 31 mai 1862, art. 289).

159. — Aucun titulaire d'un emploi de comptable de deniers publics, fonctionnaire ou officier ministériel, assujetti à fournir un cautionnement, ne peut être installé, ni entrer en exercice, qu'après avoir justifié, dans les formes et devant les autorités déterminées par les lois et règlements, du récépissé du versement de son cautionnement et de l'acte de sa prestation de serment (Loi du 28 avril 1816, art. 96; — Décret du 31 mai 1862, art. 20).

160. — Quant aux cautionnements que les titulaires peuvent fournir en rentes sur l'État, dans les cas prévus par les lois et règlements, il est fait mention du cautionnement sur le grand-livre et sur l'inscription affectée, et il est délivré à la partie un titre appelé bordereau d'annuel. C'est sur la production de ce titre que les arrérages sont payés.

161. — La réception des cautionnements en immeubles, dans les cas prévus par les lois et règlements antérieurs à la loi du 28 avril 1816, exige l'accomplissement de formalités beaucoup plus compliquées que celles relatives aux cautionnements en numéraire et en rentes.

La principale difficulté consiste à bien connaître la valeur réelle des immeubles offerts en cautionnement, et leur véritable situation hypothécaire.

Sous ces deux derniers points, les lois actuellement en vigueur laissent beaucoup à désirer et sont loin de donner au Trésor toutes les garanties qu'il est en droit d'exiger; on en jugera par les dispositions suivantes de la loi du 21 ventôse an VII, relative à l'organisation de la conservation des hypothèques.

« Art. 5. — Le préposé fournira, en outre, un cautionnement en immeubles. Il sera payé pour l'enregistrement dudit cautionnement un droit fixe de 1 fr.

« Le cautionnement sera reçu par le tribunal civil de

la situation des biens, contradictoirement avec le commissaire du directoire exécutif près le même tribunal (le procureur de la République).

« Art. 6. — Le préposé sera tenu de faire recevoir son cautionnement, et d'en justifier à la régie nationale (de l'enregistrement et des domaines), dans le mois de l'enregistrement de sa commission; il déposera, dans le même délai, une expédition de la réception dudit cautionnement, au greffe du tribunal civil dans l'arrondissement duquel il remplira ses fonctions.

« Art. 7. — L'inscription du cautionnement sera faite à la diligence et aux frais du préposé.

« Elle subsistera pendant toute la durée de sa responsabilité, sans avoir besoin d'être renouvelée[1]. »

Comme on le voit, cette loi ne s'explique nullement sur les formalités à remplir, pour établir la valeur des immeubles offerts en cautionnement et leur état hypothécaire; elle laisse au tribunal de la situation des biens, à juger, sur les conclusions du procureur de la République, de la suffisance et de l'affranchissement du cautionnement proposé.

Une instruction de l'administration de l'enregistrement et des domaines du 4 juin 1822, n° 1045, a indiqué, d'après une circulaire du garde des sceaux du 1er du même mois, les précautions à prendre pour la rédaction des actes de cautionnement dont il s'agit, et en a donné le modèle.

Mais ces précautions paraîtront toujours insuffisantes à ceux qui ont pu apprécier les difficultés de toutes espèces que fait naître l'application de notre système hypothécaire, et de nos lois de procédure sur l'expropriation forcée. Ce qu'il faut à l'État, pour garantie de la gestion du titulaire d'un emploi public, c'est un cautionnement dont la propriété passe entièrement dans les mains du Trésor, pour rester affectée, comme un gage, aux faits

---

1. Contrairement aux prescriptions de cet article, un avis du Conseil d'État du 18 avril 1809, rapporté dans l'*Instruction générale de l'enregistrement*, du 8 août 1809, n° 445, a décidé que : les inscriptions prises sur les immeubles affectés aux cautionnements des conservateurs des hypothèques sont sujettes au renouvellement décennal. Voyez le chap. VI.

de charge du titulaire : or, il n'y a que le cautionnement en numéraire ou celui en rentes sur l'État qui offre cet avantage. Car le cautionnement, donné en immeubles, n'attribue à l'État qu'un droit hypothécaire, droit qu'il ne peut exercer qu'en se conformant aux lois civiles ordinaires, et en restant exposé aux contestations des créanciers ordinaires ou privilégiés, des tiers détenteurs, des anciens propriétaires, et de toutes autres personnes pouvant faire valoir des droits réels sur l'immeuble affecté au cautionnement.

Les formalités et conditions relatives aux cautionnements à fournir en immeubles par les comptables du Trésor ont été réglées par une instruction ministérielle du 7 mars 1896, dont la teneur suit :

« Lorsque le Trésor public se trouve dans le cas de recevoir un cautionnement en immeubles, soit à titre de garantie de la gestion d'un comptable ou agent de l'administration, soit à titre de garantie d'un droit ou d'une créance, soit enfin à titre de remplacement d'un cautionnement en numéraire, les avoués agrégés à l'agence judiciaire du Trésor sont appelés à en discuter la valeur et les titres.

« A cet effet, ils se font remettre par les parties et examinent avec soin :

« 1° Les titres de propriété, qui doivent remonter jusqu'à trente années, avec les quittances du prix ;

« 2° Les certificats de transcription et de purge des hypothèques légales ;

« 3° L'état des inscriptions existantes ;

« 4° Les contrats de mariage et autres titres desquels résulteraient des hypothèques légales non inscrites ;

« 5° Un certificat de notoriété constatant que le propriétaire n'a été chargé d'aucune tutelle ou curatelle, et qu'il n'a pas été comptable de deniers publics ;

« 6° L'extrait de la matrice des rôles des contributions ;

« 7° Et enfin tous titres et pièces nécessaires pour constater la propriété, la valeur et les charges.

« Si de l'examen de ces titres il résulte que la valeur

libre de l'immeuble, calculée sur vingt fois le revenu dégagé des centimes additionnels, et constaté par la matrice des rôles, est suffisante pour répondre du cautionnement offert, l'avoué agrégé en rend compte à l'agent judiciaire avec son avis motivé, et, s'il y a lieu, l'agent judiciaire lui transmet l'autorisation nécessaire pour recevoir et accepter le cautionnement, qui sera réalisé par acte notarié, et qui ne sera définitif qu'après que l'inscription hypothécaire aura été requise au profit du Trésor, et qu'il aura été constaté qu'il n'est point survenu, avant cette inscription, de nouvelles charges sur l'immeuble affecté.

« Ces formalités remplies, l'avoué agrégé transmet à l'agent judiciaire l'acte de cautionnement, le bordereau d'inscription, les certificats d'inscription et autres pièces y relatives.

« Les frais de l'acte de cautionnement, ceux d'inscription et les honoraires de l'avoué, sont payés par les parties. »

Les justifications à produire sont si nombreuses et si coûteuses, qu'il est pour ainsi dire sans exemple qu'un cautionnement soit réalisé en immeubles par un comptable du Trésor.

C'est donc avec raison que la loi du 28 avril 1816, article 97, a proscrit les garanties de cette nature : l'intérêt de l'État et celui des titulaires de cautionnements et de leurs créanciers se réunissent pour qu'à l'avenir on n'autorise plus la constitution des cautionnements en immeubles.

Il a été jugé que l'immeuble affecté aux cautionnements peut être saisi et vendu; mais l'hypothèque qui garantit le cautionnement ne peut pas être purgée. Le procureur de la République, qui a été partie au jugement de réception du cautionnement, a qualité pour intervenir dans la procédure de saisie, afin de faire inscrire au cahier des charges de l'adjudication une clause interdisant à l'adjudicataire de purger cette hypothèque (Trib. civ. de Pontoise 27 juin 1882, D. P. 85, III, 111).

162. — La loi de finances du 8 juin 1864 (art. 26),

fixant la quotité du cautionnement, envers les tiers, des conservateurs des hypothèques, en prenant pour base les salaires des cinq dernières années, a autorisé ces fonctionnaires à constituer leur cautionnement en rentes 3 p. 100 et à convertir en rentes de même nature ceux de ces cautionnements qui étaient déjà réalisés en immeubles.

D'un autre côté, l'article 29 de la loi du 16 septembre 1871 porte que les cautionnements qui, aux termes des lois actuellement en vigueur, doivent ou peuvent être constitués en totalité ou en partie, soit en immeubles, soit en rentes françaises d'une nature spéciale, pourront être constitués en rentes françaises de toute nature. (Voir aussi la loi du 22 mars 1873 qui complète ces dispositions.)

Enfin, aux termes de l'article 51 de la loi de finances du 29 décembre 1895, la faculté accordée aux conservateurs par les précédentes lois est étendue inversement à la substitution totale ou partielle d'immeubles aux cautionnements en rentes.

Nous avons dit plus haut (art. 154) que les rentes affectées à des cautionnements étaient calculées au cours moyen du jour de la nomination des comptables, conformément au décret du 31 janvier 1872. Ce décret n'est pas applicable aux cautionnements des conservateurs qui sont régis par la loi du 22 mars 1873, portant que la rente est calculée au denier vingt.

163. — Les receveurs des douanes chargés du service de l'hypothèque maritime créée par la loi du 10 décembre 1874, que remplace aujourd'hui celle du 10 juillet 1885, sont également assujettis en cette qualité à un cautionnement spécial fourni en immeubles ou en rentes sur l'État, conformément à ce qui est réglé pour les hypothèques terrestres[1] (Décret du 18 juin 1886).

164. — Lorsqu'il y a changement ou mutation dans l'emploi ou dans la fonction du titulaire du cautionnement, le versement d'un nouveau cautionnement devient-

---

1. Voyez G. Pallain, *Les Douanes françaises*, t. II, ch. III, sect. IV. Cautionnements hypothèques maritimes, p. 165.

il nécessaire, ou bien, au contraire, le cautionnement primitivement fourni peut-il être affecté en totalité ou en partie à la garantie des nouvelles fonctions?

Il faut distinguer, pour résoudre cette question, entre les diverses fonctions ou emplois des titulaires de cautionnements.

En effet, le cautionnement des officiers ministériels, possesseurs d'office, est affecté spécialement à la sûreté et garantie de l'exercice des fonctions du titulaire de la charge, de sorte qu'il est comme une partie inhérente de cette charge, laquelle ne pourrait être exercée sans le cautionnement qui y est attaché. Les créanciers, pour faits de charge, ayant un privilège sur le cautionnement, tant que le titulaire exerce ses fonctions, et même après leur cessation, pendant trois mois, à partir de l'installation du successeur, ainsi que nous l'expliquerons (voir § IV), on conçoit qu'on ne puisse transporter le cautionnement d'une charge à une autre. Car ce transport confondrait les privilèges des créanciers de la première charge avec ceux de la seconde, et nuirait par cela même aux uns et aux autres. Il est donc nécessaire, lorsqu'un officier ministériel change de fonctions, par exemple lorsqu'un greffier devient notaire, ou lorsqu'un notaire de chef-lieu de canton de justice de paix devient notaire de chef-lieu d'arrondissement, ou qu'un avoué de première instance se fait nommer avoué de cour d'appel, il est nécessaire, disons-nous, que l'officier ministériel, qui a ainsi permuté, fournisse un nouveau cautionnement (Circulaires du garde des sceaux des 31 octobre 1836 et 28 juin 1838).

Mais, lorsqu'un comptable de deniers publics change de résidence, ou obtient de l'avancement (par exemple, lorsqu'un receveur particulier d'arrondissement est nommé trésorier-payeur général de département), le cautionnement affecté primitivement à la recette particulière devient de droit, après l'installation du titulaire dans ses nouvelles fonctions, affecté à la garantie de la gestion de la trésorerie générale, et le titulaire n'a qu'un supplément à verser pour le compléter.

Le motif principal de cette différence vient de l'intérêt de l'État, qui veut que les services publics ne soient jamais interrompus; or, si l'on devait exiger un nouveau cautionnement, indépendamment de l'ancien, de tout titulaire comptable qui serait nommé à un emploi supérieur, il arriverait nécessairement que le titulaire aurait besoin de délais pour se mettre en mesure de le fournir, et cette circonstance, nuisible à la régularité du service, serait même un obstacle à l'avancement d'employés et de fonctionnaires souvent peu fortunés, mais non moins dignes de l'intérêt du Gouvernement par suite de l'ancienneté de leurs services, ou de leur zèle et de leur capacité.

Mais il demeure bien entendu que les cautionnements ne deviennent disponibles, pour une seconde gestion, qu'autant que la première est reconnue régulière, et que le titulaire a rendu un compte de clerc à maître de son ancienne gestion, compte qui doit être admis par l'administration à laquelle il appartient.

Il y a donc une différence sensible entre les officiers ministériels et les comptables de deniers publics.

Les officiers ministériels sont assujettis à un nouveau cautionnement lorsqu'ils deviennent titulaires d'une nouvelle charge; les comptables, au contraire, si toutefois leur gestion première est reconnue régulière, ne sont tenus qu'à verser un supplément qui, réuni au cautionnement primitif, forme la garantie de leur nouvelle gestion.

165. — De là résulte une conséquence digne de remarque et sur laquelle nous reviendrons (voir § IV): c'est que les créanciers, pour faits de charge, des officiers ministériels n'ont privilège que sur le cautionnement qui a été affecté à la fonction dans l'exercice de laquelle les faits de charge sont intervenus; mais ces créanciers ne peuvent jamais être admis, comme privilégiés, sur le second cautionnement qu'aurait fourni l'officier ministériel pour l'exercice d'une autre fonction.

Tandis qu'au contraire, par cela même que les comptables qui obtiennent de l'avancement, en changeant de position, ne sont pas assujettis à un nouveau cautionnement, mais seulement à le compléter au moyen d'un

supplément, il en résulte que les créanciers pour faits de charge survenus dans la gestion des premières fonctions conservent leur privilège sur le cautionnement, mais seulement jusqu'à concurrence de la somme dont il se composait à l'époque où les faits de charge sont intervenus, le supplément de cautionnement, fourni depuis, échappant à l'action privilégiée de ces créanciers, par le motif qu'il ne faisait pas partie du cautionnement primitif, et qu'il n'a été fourni qu'en vue des nouvelles fonctions du titulaire. C'est ce que nous examinerons plus amplement dans le § IV, où nous traiterons du privilège de premier ordre et des créanciers pour faits de charge.

166. — Voici, au surplus, les dispositions législatives qui ont autorisé les comptables à faire servir leur cautionnement à la garantie de plusieurs gestions successives :

L'ordonnance du 25 septembre 1816, modifiée par celle du 23 novembre 1825, a déterminé, ainsi qu'il suit, les cautionnements des préposés de l'administration des contributions indirectes, tant à résidence fixe que sans fixation de résidence.

L'article 1er de l'ordonnance du 25 septembre 1816 porte :

« Les cautionnements des préposés de l'administration des contributions indirectes seront affectés à la garantie de la gestion des titulaires, quel que soit le lieu où ils exerceront ou auront exercé leurs fonctions; en conséquence, à dater de ce jour, les cautionnements qu'ils verseront au Trésor seront inscrits sans résidence, d'après le mode déjà établi, à l'égard de ceux des receveurs ambulants, par le décret du 28 août 1808, et il ne pourra être formé d'oppositions sur ces cautionnements aux greffes des tribunaux de première instance, mais seulement au Trésor, à l'administration des cautionnements. »

Suivant l'article 1er de l'ordonnance du 23 novembre 1825, « les cautionnements des régisseurs des manufactures de tabacs, des inspecteurs de fabrication, des contrôleurs et gardes-magasins des manufactures et magasins de feuilles, des contrôleurs de culture et autres préposés

du service des tabacs, seront inscrits sans distinction de résidence et serviront à garantir toutes les gestions qui leur ont été ou qui leur seront confiées. — Sont exceptés de cette disposition les cautionnements des débitants de tabac, lesquels continueront à recevoir une application à résidence fixe. »

Selon l'article 2 de la même ordonnance, toutes les dispositions de l'ordonnance du 25 septembre 1816, et notamment celles de l'article 3, sont applicables aux préposés désignés dans l'article 1er.

L'article 3 de l'ordonnance de 1816 porte :

« Pour que les cautionnements déjà versés et inscrits à résidence au Trésor puissent servir de garantie à leur gestion, dans le cas où ils viendraient à être nommés à de nouveaux emplois, ces préposés devront adresser à l'administrateur chargé du service des cautionnements au Trésor :

« 1° Le certificat d'inscription qu'ils ont reçu ;

« 2° Le certificat de non-opposition du greffier du tribunal de première instance de l'arrondissement porté sur l'inscription ;

« 3° Le consentement du bailleur de fonds (s'il y en a un). Ce consentement devra être conforme au modèle annexé à la présente ordonnance, et ne sera passible que du droit de 2 fr.

« Art. 4. — Les cautionnements ne devenant disponibles pour une seconde gestion qu'autant que la première est reconnue régulière, aucun préposé ne devra être installé dans de nouvelles fonctions qu'après qu'il aura rendu un compte de clerc à maître de son ancienne gestion, et que ce compte aura été admis par l'administration des contributions indirectes, qui en déclarera la régularité. »

167. — L'ordonnance royale du 25 juin 1835 a complètement réglé les formalités relatives à l'application des cautionnements d'une gestion à une autre, lors des changements de fonctions ou de résidence des titulaires ; en voici le texte :

« Article 1er. — A l'avenir, les cautionnements fournis

par les préposés des administrations ou régies ressortissant au ministère des finances serviront de garantie pour tous les faits résultant des diverses gestions dont ils pourront être chargés par la même administration, quel que soit le lieu où ils exerceront ou auront exercé leurs fonctions.

« Art. 2. — Seront appliquées aux cautionnements des préposés des douanes, des postes, de l'enregistrement et des domaines, les dispositions des articles 1er et 3 de l'ordonnance royale du 25 septembre 1816, relatives à l'inscription desdits cautionnements sur les livres du Trésor, sans affectation de résidence, et aux formules à remplir, tant par les titulaires que par leurs bailleurs de fonds.

« Les créanciers conservent néanmoins le droit, qui leur est accordé par les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, de former opposition aux greffes des cours et tribunaux civils de la résidence des comptables, leurs débiteurs.

« Art. 3. — Lorsqu'un préposé des douanes, des postes et de l'enregistrement et des domaines, sera appelé à de nouvelles fonctions ou à une nouvelle résidence, il ne pourra entrer en exercice qu'après avoir présenté au chef de service chargé de l'installer :

« 1° Le certificat d'inscription de son dernier cautionnement ;

« 2° Le récépissé à talon, constatant le versement du supplément auquel il aura pu être assujetti ;

« 3° Le certificat de non-opposition délivré, en exécution des lois des 25 nivôse (15 janvier) et 6 ventôse an XIII (25 février 1805), par le greffier du tribunal dans le ressort duquel il aura exercé ses fonctions précédentes.

« Lors de la demande en remboursement de son cautionnement, après cessation de fonctions, chaque titulaire continuera de produire, avec les pièces justificatives constatant qu'il est libéré, le certificat de non-opposition du greffier du tribunal dans le ressort duquel se trouve sa dernière résidence.

« Art. 4. — Les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance royale du 22 mai 1825 continueront d'être exécutées en ce qu'elles n'ont point de contraire à la présente, relativement aux préposés des administrations financières. »

C'est par application de l'ordonnance de 1835 que ces dispositions ont été étendues aux cautionnements des agents des télégraphes (Décret du 12 mars 1862); des comptables de la guerre (Décret du 4 septembre 1874); des vice-consuls et chanceliers diplomatiques (Décret du 20 décembre 1890); et des préposés des chemins de fer de l'État (Décret du 1er avril 1879).

Les cautionnements en rentes des conservateurs des hypothèques, dont il sera parlé au n° 173, garantissent également toutes les gestions auxquelles ils pourraient être appelés.

Par dérogation au dispositif du paragraphe 2 de l'article 2 de l'ordonnance du 25 juin 1835, l'article 151 du décret du 31 mai 1862 a prescrit que les oppositions à faire sur les cautionnements des titulaires inscrits, sans désignation de résidence, sur les livres du Trésor, doivent être signifiées à Paris, au bureau des oppositions.

168. — Enfin, l'ordonnance du 17 septembre 1837, relative aux percepteurs et receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, porte :

« Art. 11. — Lorsqu'un déficit existera sur un ou plusieurs des services confiés aux percepteurs ou aux receveurs des communes et établissements charitables, la portion de chaque cautionnement restée disponible sur le service dont il forme la garantie spéciale, sera affectée aux autres services créanciers, pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux.

« A cet effet, les percepteurs des communes et des établissements de bienfaisance actuellement en fonctions, devront produire immédiatement leur consentement à cette extension de garantie, et, s'il y a lieu, celui de leurs bailleurs de fonds, dans les six mois de la publication de la présente ordonnance, et, dans le même délai, la main-

levée de toutes oppositions qui pourraient exister sur les cautionnements actuels, ou au moins le consentement desdits opposants à l'application stipulée par le paragraphe précédent.

« Les comptables qui n'auront pas satisfait à ces prescriptions, dans les délais fixés, seront tenus de verser un nouveau cautionnement. »

169. — La loi du 25 ventôse an XI, sur le notariat, dispose, dans son article 33, que, lorsque, par l'effet d'une condamnation prononcée contre un notaire par suite de l'exercice de ses fonctions, le montant du cautionnement aura été employé en tout ou en partie, le notaire sera suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que le cautionnement ait été entièrement rétabli ; et, faute par lui de rétablir, dans les six mois, l'intégralité du cautionnement, le notaire doit être considéré comme démissionnaire et remplacé.

Ces règles sont applicables à tous les officiers ministériels pourvus de cautionnements ; ils ne peuvent être admis à exercer leurs fonctions, aux termes de l'article 96 de la loi du 28 avril 1816, qu'à la condition d'avoir fourni le cautionnement qui est exigé d'eux ; il y a même raison pour les obliger à compléter ce cautionnement lorsqu'il se trouve diminué par l'effet de condamnations encourues.

§ III. — Taux de l'intérêt payé par le Trésor aux titulaires de cautionnement.

170. — Dans l'origine, les intérêts de cautionnements furent réglés, savoir : 1° ceux des receveurs généraux à 10 p. 100 pour l'an VIII, à 7 p. 100 pour l'an IX, à 6 p. 100 pour l'an X, réduits à 5 p. 100 par la loi du 15 septembre 1807, et à 4 p. 100 par celle du 28 avril 1816, article 94 ; 2° ceux des payeurs au même taux que ceux des receveurs généraux par le décret du 5 octobre 1808 et par la loi de 1816 ; 3° ceux des receveurs particuliers et percepteurs, à 6 p. 100, lors de la création des cautionnements, à 5 p. 100 par la loi du 15 septembre 1807,

et à 4 p. 100 par celle de 1816 ; 4° ceux des receveurs communaux, à 5 p. 100 lors de leur création, et réduits à 4 p. 100 par la loi du 15 septembre 1807.

Les intérêts des cautionnements des notaires, des régisseurs, administrateurs et employés des régies de l'enregistrement et des domaines, des douanes et des postes, furent fixés à 5 p. 100 par la loi de leur création du 7 ventôse an VIII (art. 5), et réduits à 4 p. 100 par la loi de 1816.

L'intérêt des cautionnements des officiers ministériels, avoués, commissaires-priseurs, huissiers, etc., fut fixé et réduit aux mêmes taux.

La loi du 4 août 1844, portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1845 (art. 7), a réduit ce taux à 3 p. 100, à partir du 1er janvier 1845.

Le projet de loi ne proposait de réduction que sur les cautionnements des officiers ministériels. Ce système n'eût produit qu'une économie de 800,000 fr. M. Havin, député, a demandé, et les Chambres ont trouvé juste, que la réduction s'étendît à tous les cautionnements en numéraire ; il en est résulté une diminution de 2,312,500 fr. dans les sommes payées par l'État pour intérêts de ces cautionnements.

Le taux de 3 p. 100 avait été réduit à 2 1/2 p. 100 en ce qui concerne une portion des cautionnements des trésoriers généraux (Loi des 28-29 avril 1893, art. 55). Cette réduction vient d'être étendue à tous les cautionnements par l'article 55 de la loi de finances du 13 avril 1898. Cet article est ainsi conçu :

« L'intérêt des cautionnements en numéraire versés au Trésor est fixé à 2 fr. 50 c. p. 100 à partir du 1er avril 1898.

« Sont abrogés, en ce qu'ils ont de contraire à la présente disposition, l'article 7 de la loi du 4 août 1844 et l'article 55 de la loi du 28 avril 1893. »

Par contre l'article suivant autorise la conversion en rentes sur l'Etat de ces cautionnements, en voici le texte :

« Les comptables de deniers publics et les autres fonctionnaires assujettis à un cautionnement versé dans les

caisses du Trésor sont admis à le constituer pour la totalité, soit en numéraire, soit en rentes sur l'État.

« La nature du cautionnement une fois réalisé ne peut être modifiée pendant la durée des fonctions du titulaire.

« Les titulaires de cautionnements, en fonctions à l'époque de la promulgation de la présente loi, seront admis à opter pour la transformation de leur cautionnement en numéraire en cautionnement en rentes. Cette transformation sera effectuée successivement et par séries ; la division en séries sera déterminée par décrets rendus sur la proposition du ministre des finances et suivant l'importance des cautionnements, en commençant par les plus faibles ; ces décrets fixeront les délais accordés pour l'exercice des droits d'option.

« Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du présent article et notamment les mesures à prendre pour permettre aux titulaires actuellement en exercice d'opter pour la transformation de leur cautionnement en numéraire en cautionnement en rentes.

« Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent article.

« Le ministre des finances est autorisé à faire face aux remboursements nécessités par les transformations de cautionnements qui seront demandées conformément aux dispositions de la présente loi par l'émission, jusqu'à due concurrence, d'obligations du Trésor dont l'échéance ne pourra dépasser six ans. »

Il n'y a rien de changé à l'intérêt servi pour les cautionnements en rentes sur l'État : il va sans dire que cet intérêt n'est autre que celui produit par les arrérages annuels de la rente affectée au cautionnement du titulaire.

Les cautionnements fournis en immeubles ne produisent point d'intérêts au profit du titulaire, puisqu'ils ne consistent que dans un droit réel, dans une affectation hypothécaire attribuée à l'État par le propriétaire des biens immeubles obligés à la responsabilité de la gestion ou fonction.

171. — Le service des intérêts des cautionnements se

fait à Paris, au Trésor public, pour les comptables et pour les officiers ministériels résidant à Paris et dans le département de la Seine.

Les intérêts des capitaux de cautionnement sont ordonnancés par le ministre des finances sur les crédits législatifs. Ils sont acquittés par les payeurs, sur la représentation des certificats d'inscription, ou, quand il y a privilège de second ordre, au vu du certificat délivré en exécution des décrets du 28 août 1808 et du 22 décembre 1812.

Les ordonnances de paiement d'intérêts de capitaux de cautionnements sont exclusivement délivrées sur la caisse du payeur du département dans lequel les titulaires exercent leurs fonctions.

Enfin, s'il y a des créanciers, les intérêts sont payés à ces créanciers sur la production des pièces justificatives de leurs droits.

Les formalités pour recevoir ces intérêts consistent : 1° dans le visa du préposé du Trésor ou du comptable, constatant qu'il n'y a pas d'opposition sur le cautionnement ; 2° dans une quittance ou émargement de la somme reçue. La mention du paiement est toujours faite sur le titre par le préposé comptable.

§ IV. — Privilège de premier ordre sur les fonds et sur les intérêts des cautionnements pour créances résultant d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions.

172. — De tout temps, le cautionnement en numéraire a été considéré comme un vrai gage remis dans un dépôt public, pour la sûreté des indemnités dues par suite d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions. Les personnes lésées doivent donc avoir, sur les fonds du cautionnement, le même privilège que celui du créancier sur son gage.

Cependant, les premières lois qui, depuis celle du 15 germinal an IV jusqu'à celle du 25 ventôse an XI, rétablirent, pour les comptables de deniers publics et pour les officiers ministériels, l'obligation de fournir un cautionne-

ment en numéraire, ne s'expliquèrent nullement sur l'affectation du cautionnement à la garantie de la gestion des titulaires, non plus que sur les droits des créanciers pour abus et prévarications commis dans l'exercice des fonctions des personnes assujetties à un cautionnement.

173. — La loi du 21 ventôse an VII, relative à l'organisation de la conservation des hypothèques, en obligeant le conservateur à fournir un cautionnement en immeubles, statua en ces termes sur l'affectation spéciale de ce cautionnement :

« Art. 8. — Le cautionnement ci-dessus demeurera spécialement et exclusivement affecté à la responsabilité du préposé à la conservation des hypothèques pour les erreurs et omissions dont la loi le rend garant envers les citoyens.

« Cette affectation subsistera pendant toute la durée des fonctions et dix années après, passé lequel délai, les biens servant de cautionnement seront affranchis de plein droit de toutes actions de recours qui n'auraient point été intentées dans cet intervalle.

« Art. 9. — Les préposés à la conservation des hypothèques auront domicile dans le bureau où ils rempliront leurs fonctions, pour les actions auxquelles leur responsabilité pourrait donner lieu.

« Ce domicile est de droit; il durera aussi longtemps que la responsabilité des préposés; toutes poursuites à cet égard pourront y être dirigées contre eux, quand même ils seraient sortis de place, ou contre leurs ayants cause.

« Art. 10. — Le passage d'un bureau dans un autre n'emportera point l'obligation d'un nouveau cautionnement; celui déjà fourni subsistera pour le nouveau bureau, sauf à y suppléer, s'il y a lieu. »

Cette loi, sur laquelle nous reviendrons, est la première qui se soit expliquée sur l'affectation spéciale du cautionnement à la responsabilité du titulaire.

Bientôt la loi du 25 ventôse an XI, contenant organisation du notariat, s'expliqua, sur cette affectation, dans les termes suivants :

« Art. 33. — Les notaires exercent sans patente; mais

ils sont assujettis à un cautionnement fixé par le Gouvernement d'après les bases ci-après, et qui sera spécialement affecté à la garantie des condamnations prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions.

« Lorsque, par l'effet de cette garantie, le montant du cautionnement aura été employé en tout ou en partie, le notaire sera suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que le cautionnement ait été entièrement rétabli; et, faute par lui de rétablir dans les six mois l'intégralité du cautionnement, il sera considéré comme démissionnaire, et remplacé. »

Tel était l'état de la législation sur l'affectation des cautionnements à la responsabilité des titulaires, à l'époque de la discussion du Code civil.

174. — Lors de la discussion au Conseil d'État[1] du chapitre des privilèges, le n° 6 du projet de l'article 10 de ce chapitre, qui est devenu depuis textuellement le n° 7 de l'article 2102, donna lieu aux observations suivantes :

« M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély) demande, sur le n° 6 de l'article, qu'il soit accordé à celui qui a fourni le cautionnement, un privilège, lequel, comme bailleur de fonds, le fasse venir immédiatement après les créanciers pour abus et prévarications.

« M. Treilhard objecte que les bailleurs de fonds sont propriétaires du cautionnement, et qu'on n'a pas besoin de privilège sur sa propre chose.

« M. Jolivet dit que ce principe n'est pas consacré par l'usage.

« M. Defermon dit que si la disposition demandée par M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély) était placée dans le Code civil, elle deviendrait une règle absolue, et gênerait les opérations de la caisse d'amortissement, qui n'a pas de bureau d'opposition; mais qu'on pourra la prendre en considération lorsqu'on s'occupera des lois annoncées par l'article 11[2].

---

1. Procès-verbal de la séance du 3 ventôse an XII. — Fenet, *Travaux préparatoires du Code civil*, t. XV, p. 326, 328 et 355.

2. Cet article du projet était ainsi conçu : « Le privilège à raison des contributions publiques, et l'ordre dans lequel il s'exerce, sont réglés par les lois qui les concernent. » (Fenet, t. XV, p. 328; voir chap. IX.)

« M. Regnaud (de Saint-Jean-d'Angély) dit que sa proposition ne se rapporte pas à l'intérêt du Trésor public, mais à l'intérêt du tiers bailleur de fonds.

« Il est certain qu'autrefois il avait privilège sur la finance de la charge. Aujourd'hui, il faut exprimer dans la quittance du cautionnement qu'il a fourni des deniers : cette déclaration doit lui assurer un privilège.

« M. Bérenger dit que l'usage est d'expédier la quittance à celui qui fournit les fonds, en énonçant qu'ils l'ont été pour le cautionnement d'un tiers; qu'ainsi la propriété des deniers est consacrée au bailleur.

« M. Tronchet dit qu'autrefois le récépissé était au nom du titulaire; mais que, dans l'acte du prêt, celui qui fournissait les fonds en faisait exprimer la destination, et que le récépissé lui était remis par forme de nantissement.

« M. Treilhard dit que cet usage est maintenu et autorisé par le n° 2 de l'article[1]. »

Après ces observations, le procès-verbal de la séance[2] ajoute : « L'article est renvoyé à la section pour le rédiger d'après les amendements adoptés. »

Cependant, le texte définitif du Code civil constate qu'aucun changement ne fut apporté dans la rédaction du n° 6 de l'article 10 du projet, qui est devenu textuellement le n° 7 de l'article 2102.

175. — Mais la loi du 25 nivôse an XIII ne tarda pas à remplir l'objet de la proposition faite lors de la discussion du Code civil; en voici le texte :

« Article 1er. — Les cautionnements fournis par les agents de change, les courtiers de commerce, les avoués, les greffiers et les commissaires-priseurs sont, comme ceux des notaires, affectés, par premier privilège, à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions; par second privilège, au remboursement des fonds qui leur auraient été prêtés pour tout ou partie de leurs cau-

1. Ce numéro est le même que le n° 2 de l'article 2102 : « 2° La créance sur le gage dont le créancier est saisi. »

2. Fenet, t. XV, p. 336.

tionnements, et subsidiairement, au paiement dans l'ordre ordinaire des créances particulières qui seraient exigibles sur eux.

« Art. 2. — Les réclamants, aux termes de l'article précédent, seront admis à faire sur ces cautionnements des oppositions motivées, soit directement à la caisse d'amortissement, soit aux greffes des tribunaux dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions; savoir, pour les notaires, commissaires-priseurs, avoués, greffiers et huissiers, au greffe des tribunaux civils; et pour les agents de change et courtiers, au greffe des tribunaux de commerce.

« Art. 3. — L'original des oppositions faites sur les cautionnements, soit à la caisse d'amortissement, soit au greffe des tribunaux, y restera déposé pendant vingt-quatre heures, pour y être visé.

« Art. 4. — La déclaration au profit des prêteurs des fonds de cautionnements, faite à la caisse d'amortissement à l'époque de la prestation, tiendra lieu d'opposition pour leur assurer l'effet du privilège du second ordre, aux termes de l'article 1er.

« Art. 5. — Les notaires, avoués, greffiers et huissiers près les tribunaux, ainsi que les commissaires-priseurs, seront tenus, avant de pouvoir réclamer leur cautionnement à la caisse d'amortissement, de déclarer au greffe du tribunal dans le ressort duquel ils exercent, qu'ils cessent leurs fonctions : cette déclaration sera affichée dans le lieu des séances du tribunal pendant trois mois; après ce délai, et après la levée des oppositions directement faites à la caisse d'amortissement, s'il en était survenu, leur cautionnement leur sera remboursé par cette caisse, sur la présentation et le dépôt d'un certificat du greffier, visé par le président du tribunal, qui constatera que la déclaration prescrite a été affichée dans le délai fixé; que, pendant cet intervalle, il n'a été prononcé contre eux aucune condamnation pour fait relatif à leurs fonctions, et qu'il n'existe au greffe du tribunal aucune opposition à la délivrance du certificat, ou que les oppositions survenues ont été levées.

« Art. 6. — Les agents de change et courtiers de commerce seront tenus de remplir les formalités ci-dessus devant les tribunaux de commerce; ils feront, en outre, afficher pendant le même délai, la déclaration de la cessation de leurs fonctions à la bourse près de laquelle ils les exercent, et ils produiront à la caisse d'amortissement le certificat du syndic de cette bourse, relatif à l'affiche de leur démission, joint au certificat du greffier, visé par le président du tribunal, motivé ainsi qu'il est prescrit par l'article précédent.

« Art. 7. — Seront assujettis aux mêmes formalités, pour la notification de la vacance, ceux qui seront destitués, et les héritiers de ceux qui seront décédés dans l'exercice de leurs fonctions. »

Cette loi ne parle pas des comptables; mais la loi additionnelle du 6 ventôse an XIII a réparé cette omission, ainsi qu'il suit:

« Article 1er. — Les articles 1, 2 et 4 de la loi du 25 nivôse dernier, relative aux cautionnements fournis par les notaires, avoués et autres, s'appliqueront aux cautionnements des receveurs généraux et particuliers, et de tous les autres comptables publics, ou préposés des administrations.

« Art. 2. — Les prêteurs des sommes employées auxdits cautionnements jouiront du privilège de second ordre institué par l'article 1er de la loi du 25 nivôse dernier, en se conformant aux articles 2 et 4 de la même loi. »

Ces deux lois nous régissent encore actuellement.

Comme on le voit, elles établissent sur les cautionnements:

En premier ordre, un privilège au profit des personnes lésées par les fonctionnaires publics, officiers ministériels et comptables, par suite de l'exercice de leurs fonctions;

En second ordre, elles autorisent les prêteurs ou bailleurs des fonds qui ont servi à faire le cautionnement du titulaire à se réserver un privilège, en remplissant les formalités prescrites;

Enfin, elles reconnaissent, en troisième ordre, l'exercice des droits des créanciers ordinaires sur le cautionnement.

C'est du premier de ces privilèges que nous allons nous occuper dans ce paragraphe.

176. — Toutes les dispositions législatives qui ont établi le privilège de premier ordre sur les cautionnements, sont d'accord sur ce point qu'elles ne concèdent ce privilège que pour créances résultant d'abus et prévarications commis, de condamnations encourues par les titulaires, *par suite de l'exercice de leurs fonctions.*

L'intention du législateur a donc été d'assurer la garantie du cautionnement, en premier ordre et spécialement, pour les actes dans lesquels le ministère de l'officier public ou du comptable est indispensable, et par conséquent de la restreindre aux actes de cette espèce. En effet, si cette garantie était étendue à tous les actes que les officiers ministériels ne sont pas obligés de faire, *ex necessitate officii,* il en résulterait que le grand nombre des cas auxquels cette garantie serait appliquée la rendrait illusoire, et que réellement elle n'existerait plus pour les créances auxquelles la loi a voulu l'assurer, celles qui ont pour cause un acte obligé de la fonction.

Le principe du privilège de premier ordre sur le cautionnement a été introduit en considération de la foi publique.

Il est juste, en effet, que ce cautionnement réponde spécialement des fautes de celui qui en est titulaire, attendu qu'on est forcé de contracter avec lui et de recourir à sa charge, à son ministère, à cause de ses fonctions.

Le fait nécessaire, résultant de l'exercice des fonctions du titulaire du cautionnement, et qui donne ouverture au privilège de premier ordre, a été depuis longtemps désigné par les mots de *fait de charge.*

Dans l'ancien droit, le même privilège existait, et dans les mêmes limites, sur certains offices et charges d'officiers publics, tels que receveurs des consignations, commissaires aux saisies réelles, procureurs, huissiers, etc., etc.[1]. Aujourd'hui qu'il n'y a plus de charge ou d'office dont la finance soit versée entre les mains du Gouverne-

1. M. Merlin, *Rép.*, v° *Fait de charge.*

ment, le privilège pour fait de charge s'exerce sur le cautionnement, dans les termes des lois ci-dessus rapportées.

Mais, nous le répétons, il n'y a *fait de charge,* emportant, au profit de celui qui en a été victime, privilège de premier ordre sur le cautionnement du fonctionnaire qui s'en est rendu l'auteur, qu'autant que le fait préjudiciable résulte de l'un des actes de l'exercice légal et obligé des fonctions du titulaire.

Ainsi, on ne peut voir un *fait de charge* dans le fait, de la part d'un avoué, d'avoir obtenu, sans ordre de son client, et à l'aide de menaces de poursuites, la valeur des condamnations prononcées au profit de celui-ci contre l'un de ses débiteurs, puis de lui avoir consenti, pour lui tenir lieu de cette valeur, des billets qu'il a été dans l'impossibilité d'acquitter[1].

De même, on ne peut considérer comme *fait de charge* le détournement, par un notaire qui a reçu un acte de vente, du prix de cette vente que l'acquéreur a laissé entre ses mains pendant le temps de la purge[2].

Il n'y a pas non plus *fait de charge,* lorsque, par suite d'opérations de bourse, il s'établit un compte courant entre un agent de change et son client, et le solde dont ce dernier se trouve créditeur ne peut donner ouverture au privilège de premier ordre sur le cautionnement de l'agent de change : il en serait ainsi, même quand le client aurait donné l'ordre d'employer ce solde en achats d'effets publics, et aurait été induit à croire à l'exécution de son ordre par les manœuvres frauduleuses de l'agent de change.

Spécialement le privilège n'existe pas pour le recouvrement d'une créance formant le solde d'un compte de reports consentis par une société financière à un agent de change (Cass. 28 janvier 1896, D. P. 97, I, 27). Dans cette affaire, il s'agissait d'opérations personnelles effectuées par l'agent de change en dehors de la Bourse et dans un but de spéculation. De même, lorsqu'un agent

---

1. Arrêt C. de Toulouse 15 mai 1844, Dalloz, 1845, II, 21.
2. Arrêt C. de Rouen 15 février 1838, Sirey-Villeneuve, 1839, II, 105.

de change abuse d'une procuration en blanc qui lui a été confiée pour faire des opérations de bourse, on ne peut considérer ces abus comme une prévarication dans l'exercice de ses fonctions, et le mandant n'a pas droit au privilège sur le cautionnement[1]. Le client ainsi trompé n'aurait que l'action du mandat et, suivant les circonstances, celle en police correctionnelle, pour abus de confiance.

Il n'y a pas *fait de charge* dans le fait, par un avoué, d'avoir commis une nullité dans un exploit d'appel qu'il s'est chargé de rédiger en qualité de simple mandataire (Paris 5 novembre 1846, D. P. 48, II, 104); dans les abus que commettraient des avoués en qualité de curateurs à des successions vacantes (Lyon 30 avril 1852, D. P. 53, II, 50);

Dans le fait d'un notaire qui, chargé d'un placement de fonds sous certaines conditions, a opéré ce placement sans se conformer à ces conditions (Douai 20 décembre 1849, D. P. 50, II, 75);

Ou qui fait un mauvais placement pour un client (Paris 11 mars 1852, D. P. 52, V, 83);

Ou qui détourne des sommes qu'il s'était chargé de placer (Nîmes 15 février 1851, D. P. 51, II, 111; — Paris, 15 novembre 1853, D. P. 55, II, 12; — Cour de cassation 18 janvier 1854, D. P. 54, I, 70);

Ou qui reçoit de l'acquéreur d'un immeuble, pour désintéresser des créanciers inscrits, un prix de vente que sa faillite l'empêche de restituer (Bourges, 6 mai 1851, D. P. 53, II, 2; — Cour de cassation 28 juillet 1868, D. P. 68, I, 438);

Ou qui reçoit des dépôts volontaires (Seine 26 avril 1850, D. P. 50, III, 47).

Le détournement par un agent de change d'une somme à lui confiée, avec mandat de l'envoyer à une bourse autre que celle où il opère, ne constitue pas un *fait de charge* (Cour de cassation 31 janvier 1859, D. P. 59, I, 217).

---

1. Jugement du tribunal de commerce de la Seine, rapporté dans la *Gazette des Tribunaux* du 12 octobre 1832, et dans le *Traité du rég. hyp.* de M. Persil, 4e édit., t. I, p. 164.

Mais il y a *fait de charge,* emportant privilège de premier ordre, dans le défaut de paiement, dont les agents de change sont responsables, aux termes de l'article 13 du règlement du 27 prairial an X, des effets publics qu'ils achètent pour leurs clients; et, par suite, des condamnations prononcées contre les agents de change pour ce défaut de paiement emportent privilège de premier ordre sur leur cautionnement (Cour de Paris 29 mai 1810; — Sirey, 11, II, 25, et M. Persil, *loc. cit.,* p. 163, V).

Il y aurait également *fait de charge* de la part d'un notaire, si, après avoir reçu les fonds pour les compter immédiatement à l'emprunteur, il ne remettait en échange au prêteur qu'une obligation entachée de faux ou de nullité (Cour de Paris 14 mars 1834; — Dalloz, 1834, II, 115).

Il y a *fait de charge:*

De la part d'un huissier qui a détourné le montant d'un billet qu'il était chargé de faire protester (Cassation 14 mars 1849, D. P. 49, 103);

De la part d'un notaire qui détourne une somme qui lui a été remise par anticipation, pour le couvrir de déboursés et honoraires d'actes à passer ultérieurement devant lui, et spécialement de quittances du prix d'une vente faite par son ministère (Douai 17 mai 1850, D. P. 50, V, 100);

Ou qui s'abstient, après avoir touché le prix d'une vente judiciaire pour laquelle il a été commis, soit de le délivrer aux ayants droit, soit, en cas d'opposition, d'en faire la consignation (Nîmes 12 juillet 1852, D. P. 53, II, 3);

Ou qui reçoit et ne paie pas les sommes destinées au paiement des droits d'enregistrement (Seine 26 avril 1850, D. P. 50, III, 47).

Le privilège pour fait de charge est applicable aux détournements, commis par un directeur de mont-de-piété, de deniers reçus en qualité de directeur chargé de la gestion de l'établissement (Cassation 25 janvier 1859, D. P. 59, I, 221).

Il y a fait de charge, lorsqu'un agent de change néglige d'envoyer immédiatement à son client les fonds prove-

nant d'une vente faite pour lui (Lyon 20 avril 1872, D. P. 74, II, 7);

Lorsqu'un agent de change néglige, par suite de prévarication, l'ordre de faire un report (Paris 12 avril 1874, D. P. 76, II, 16).

La même distinction est à établir en ce qui concerne la responsabilité des comptables de deniers publics.

Ainsi, toutes les fois qu'il y aura prévarication ou abus dans l'exercice obligé des fonctions, le fait donnera ouverture au privilège de premier ordre sur le cautionnement. Mais il faut que l'abus, la prévarication, soit une suite nécessaire de l'emploi du titulaire.

Par exemple : le fait, par un receveur particulier des finances, d'avoir détourné des fonds provenant du versement effectué entre ses mains par un receveur-percepteur des deniers publics, pour contributions directes, constitue un fait de charge, parce que les fonds ne pouvaient être versés dans une autre caisse que dans celle de ce comptable; mais il en serait tout autrement, si une somme avait été versée entre les mains du receveur particulier, non plus par un receveur de deniers publics, obligé d'effectuer ce versement, mais par un particulier, pour être transmise en compte à un tiers, par l'intermédiaire du receveur des finances. Dans ce dernier cas, le versement n'aurait pas eu lieu *ex necessitate officii,* mais volontairement et parce qu'il entrait dans les convenances du déposant de confier la somme au receveur des finances, devenu, dans cette circonstance, le banquier, l'intermédiaire, le *negotiorum gestor* de la personne dont il a trompé la confiance.

177. — M. Troplong, dans son commentaire sur le n° 7 de l'article 2102 du Code civil[1], fait remarquer qu'il y a une grande distinction à faire entre les cautionnements des comptables et ceux des autres officiers publics, tels que notaires, avoués, etc.

« Les cautionnements fournis par les comptables, dit ce jurisconsulte, le sont dans l'intérêt du Gouvernement,

1. *Des Privilèges et hypothèques,* 3e édit., t. I, n° 203, p. 322.

qui ne donne le maniement de ses fonds que sous cette garantie.

« Au contraire, les cautionnements des greffiers, notaires, avoués, etc., ne sont déposés que pour répondre des faits de ces officiers envers les particuliers qui sont obligés, *ex necessitate officii,* de recourir à leur ministère et de suivre la foi publique.

« Le Gouvernement n'a de privilège sur ces cautionnements, qu'autant qu'il se sert, comme partie privée, du ministère des officiers publics qui les ont déposés.

« Sous tout autre rapport, ces cautionnements n'ont pas été établis en sa faveur, et il est sensible qu'il n'y a aucun intérêt. »

Cette observation est fort juste ; mais on a soutenu que le privilège de l'État sur le cautionnement de ses comptables n'était pas exclusif de celui que les particuliers pourraient avoir pour faits de charge commis par les comptables de deniers publics dans l'exercice de leurs fonctions; car ce dernier privilège résulte clairement : 1° du n° 7 de l'article 2102 du Code civil, qui ne fait aucune distinction entre *les créances résultant d'abus et de prévarications commis par les fonctionnaires publics, dans l'exercice de leurs fonctions;* 2° et de la loi du 6 ventôse an XIII, qui déclare applicables aux comptables les articles 1, 2 et 4 de la loi du 25 nivôse précédent, et, par conséquent, affecte les cautionnements *à la garantie des condamnations qui pourraient être prononcées contre eux, par suite de l'exercice de leurs fonctions,* sans distinguer si ces condamnations seront prononcées au profit de l'Etat ou au profit de simples particuliers lésés.

Nous croyons devoir faire remarquer que toutes les fois qu'il s'agit d'un abus ou prévarication commis par un comptable dans l'exercice obligé de ses fonctions officielles, les tiers ont un recours contre le Trésor, qui exerce au préalable ses droits sur le cautionnement du titulaire compromis.

Les créanciers sont ainsi dispensés de faire valoir leur privilège contre le comptable.

178. — Les lois qui ont établi le privilège pour fait de

charge, n'ayant pas réglé le rang des créanciers, on doit en conclure, conformément à la règle posée par l'article 2097 du Code civil, qu'ils doivent être payés sur le cautionnement par concurrence.

Cette loi de concurrence, sur le cautionnement, de tous les créanciers privilégiés pour faits de charge, est toujours applicable lorsqu'il s'agit de la responsabilité d'un officier ministériel, parce que le cautionnement de ces officiers publics n'est jamais affecté qu'à une seule charge, et ne garantit que l'exercice de la même fonction.

179. — Mais nous avons expliqué plus haut que le cautionnement d'un comptable peut servir, aux termes de l'ordonnance du 25 juin 1835, de garantie pour tous les faits résultant des diverses gestions successives dont il peut être chargé par la même administration, quel que soit le lieu où il exerce et aura exercé ses fonctions.

Dans le cas de l'affectation du même cautionnement à plusieurs gestions successives du même comptable, quel sera le sort des créanciers pour faits de charge?

En principe, le fait de charge suit la gestion à laquelle il s'applique, dans l'exercice de laquelle il a été commis: par conséquent, le créancier, pour fait de charge d'une gestion, a le droit d'exercer son privilège sur le cautionnement affecté actuellement ou originairement à cette gestion.

Mais si le même comptable, qui a exercé plusieurs gestions successives avec le même cautionnement, augmenté seulement du supplément exigé, suivant l'importance de ses dernières fonctions, avait commis des faits de charge dans quelques-unes de ces gestions ou dans toutes, quel serait alors le sort des créanciers pour ces faits de charge, et comment pourraient-ils exercer leurs privilèges sur le cautionnement? Ceux d'entre eux qui auraient été victimes d'un fait de charge commis dans la première gestion auraient-ils un droit de préférence, à cause de la date du fait qui leur a été préjudiciable, ou devraient-ils venir tous, sans distinction, par concurrence et par voie de contribution au centime le franc de leurs créances, sur le cautionnement?

Ces questions sont neuves et n'ont jamais été, au moins nous le croyons, examinées par les auteurs, ni décidées par les tribunaux : elles méritent de fixer l'attention des jurisconsultes.

Nous croyons que tous les créanciers pour faits de charge devraient subir la loi de la concurrence, sans qu'il fût possible d'accorder aux créanciers, pour les faits de charge les plus anciens, une préférence qui n'est écrite dans aucune loi, et que les principes généraux du droit commun nous paraissent complètement repousser.

En effet, les cautionnements fournis en numéraire, et c'est de ceux de cette espèce seulement que nous nous occupons en ce moment, ces cautionnements, disons-nous, sont meubles : par conséquent, ils n'ont point de suite par hypothèque ; et comme ni les lois spéciales sur les cautionnements, ni le Code civil, n'ont attribué un rang de préférence entre les divers créanciers pour faits de charge, l'on doit tenir pour constant qu'ils doivent tous venir concurremment sur le capital et sur les intérêts du cautionnement.

Les créanciers pour les faits de charge les plus anciens seraient mal fondés à prétendre que ceux qui ne sont créanciers que pour les derniers faits de charge, applicables à la gestion la plus récente, doivent être repoussés, par le motif que le cautionnement était dans l'origine leur gage spécial et exclusif : il est certain qu'en changeant de fonction, le titulaire a pu transférer son cautionnement à la garantie de sa nouvelle gestion, à moins d'oppositions formées, à cette époque, avant son installation. Mais il est également vrai que ce changement de position n'a pu enlever aux créanciers de la première gestion leur privilège, puisque le cautionnement était leur gage originaire, au moins jusqu'à concurrence de la somme exigée pour garantie du premier emploi du comptable, et que l'ordonnance du 23 juin 1835 n'autorise l'affectation du même cautionnement à plusieurs gestions successives, qu'à la condition de rester affecté à la garantie de tous les faits résultant des diverses gestions du titulaire. Par ce motif, les créanciers de la seconde ou

dernière gestion ne pourraient légitimement contester l'exercice du privilège des premiers, dans la limite de la somme affectée, à titre de cautionnement, à la gestion de laquelle ils sont créanciers.

Mais les créanciers de la première gestion ne peuvent prétendre aucun privilège sur le supplément de cautionnement fourni par le comptable, pour pouvoir exercer la seconde ou subséquente gestion. Car ils n'ont jamais dû compter sur ce supplément, qui s'applique uniquement à la gestion pour laquelle il a été exigé. C'est pourquoi il doit être réservé, exclusivement et par privilège spécial, aux créanciers pour faits de charge commis pendant la gestion à laquelle ce supplément appartient.

En cas de réduction opérée dans le cautionnement affecté à la dernière gestion, tous les créanciers pour faits de charge devraient venir par concurrence; car les créanciers de la première gestion, faute de former opposition, à l'époque où le titulaire a été nommé à la nouvelle fonction qui n'exigeait qu'un cautionnement inférieur, ont perdu le droit qu'ils auraient eu alors de se faire colloquer, exclusivement à tous autres, sur la portion de cautionnement dont ils ont laissé opérer le retranchement ou remboursement par le Trésor.

Ce que nous venons de dire doit s'appliquer également aux cautionnements fournis en rentes sur l'État, lesquels, ainsi que ceux en numéraire, sont dans la classe des biens meubles.

Et nous ne croyons pas que les significations au Trésor des jugements emportant condamnations pour faits de charge puissent, dans aucun cas, à cause de leurs dates plus ou moins anciennes, donner un droit de préférence aux créanciers. Ces significations ne valent que comme oppositions pour conserver le droit du réclamant à être payé, par concurrence comme les autres, lorsque le Trésor, détenteur du cautionnement, videra ses mains, ainsi que par justice il sera ordonné.

180. — Mais les cautionnements en immeubles sont régis par d'autres principes. Sans doute, ils peuvent être, comme ceux en numéraire et en rentes, affectés succes-

sivement à toutes les gestions des comptables : c'est un avantage que la loi du 21 ventôse an VII a attribué notamment aux conservateurs des hypothèques, par son article 10, qui porte « que le passage d'un bureau dans un autre n'emportera point l'obligation d'un nouveau cautionnement : celui déjà fourni subsistera pour le nouveau bureau, sauf à suppléer, s'il y a lieu ».

Cet avantage appartient également à tous les comptables qui ont la faculté de fournir un cautionnement en immeubles, ainsi que cela résulte de l'ordonnance du 22 mai 1825, article 5.

Mais cette affectation successive, à plusieurs gestions, des mêmes immeubles obligés au cautionnement, n'a toujours lieu que sous l'empire des lois qui régissent les biens immeubles. Or, ces lois veulent que les immeubles aient une suite par hypothèque, et qu'entre créanciers, les privilèges ne produisent d'effets, à l'égard des immeubles, qu'autant qu'ils sont inscrits sur les registres du conservateur, sauf les exceptions déterminées par la loi (C. civ., art. 2106).

Si donc un créancier, pour fait de charge, du titulaire d'un cautionnement immobilier, obtient contre ce titulaire un jugement de condamnation pour ce fait, il pourra prendre, pour l'exercice et la garantie de son privilège, une inscription d'hypothèque judiciaire sur les immeubles affectés au cautionnement (C. civ., art. 2123) ; et comme, entre créanciers, l'hypothèque, soit légale, soit judiciaire, soit conventionnelle, n'a de rang (sauf les exceptions déterminées par l'art. 2135 C. civ.) que du jour de l'inscription prise par le créancier, il en résultera que l'inscription la plus anciennement prise, en vertu de jugement prononçant condamnation pour fait de charge, vaudra, au profit de celui qui l'aura requise, un rang de préférence à tous les autres créanciers pour faits de charge inscrits postérieurement.

En vain objecterait-on que la loi accorde aux créanciers un privilège pour condamnation résultant de faits de charge, et que ce privilège doit exister par l'effet seul de la condamnation : ce raisonnement est suffisamment réfuté

par l'article 2106 du Code civil, qui décide qu'entre créanciers, les privilèges ne produisent d'effet, *à l'égard des immeubles,* qu'autant qu'ils sont rendus publics par l'inscription sur les registres du conservateur, et *à compter de la date de cette inscription,* sous les seules exceptions déterminées par les articles 2107, 2108 et suivants, parmi lesquelles exceptions ne se rencontre pas celle des créanciers résultant de condamnations pour faits de charge. — Il est donc certain que le privilège résultant de ces condamnations ne peut produire d'effet contre les tiers qu'à dater de son inscription au bureau des hypothèques.

181. — Lorsqu'un comptable se trouve chargé simultanément de la recette de plusieurs gestions, par exemple un percepteur qui est en même temps receveur municipal, et qu'il est condamné pour faits de charge, le Trésor a-t-il privilège spécial sur la portion du cautionnement exigé pour la perception des deniers publics, et la commune ne peut-elle exercer son recours privilégié que sur le supplément fourni pour la garantie de la recette des deniers communaux? ou bien, le cautionnement est-il affecté, en totalité, par concurrence, à la garantie de tous les faits de charge, sans aucune distinction?

La Cour de cassation a décidé, par arrêt du 5 décembre 1843, que les sommes versées au Trésor par un percepteur des contributions directes, exerçant en même temps les fonctions de receveur municipal d'une commune, pour garantie de sa double gestion, ne constituent qu'un cautionnement unique, dont la totalité, en cas de déficit dans la caisse municipale, est affectée par privilège à la créance de la commune, en vertu du paragraphe 7 de l'article 2102 du Code civil.

« Attendu, a dit la Cour, que la disposition de l'article 2102, n° 7, du Code civil, qui déclare privilégiées les créances résultant d'abus et prévarications commis par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, sur le fonds de leur cautionnement, est générale et absolue, et s'étend, sans division, sur toutes les parties du cautionnement qui se servent de supplément l'une à l'autre; qu'au nombre des fonctionnaires mentionnés dans l'article

précité sont évidemment les percepteurs et les receveurs communaux; et que, dès avant la promulgation du titre des privilèges et hypothèques du Code civil, et en vertu de lois spéciales, les recettes communales étaient faites par le percepteur des contributions foncière et personnelle de la commune;

« Attendu que la loi du 30 frimaire an XIII, en exigeant un supplément de cautionnement de ces percepteurs, n'a pu avoir pour but, ni pour effet, d'en diminuer l'affectation privilégiée aux créances résultant d'abus commis dans leur gestion; que ce privilège est encore maintenu au profit du Trésor et des communes par les articles 82 et 83 de la loi du budget du 28 avril 1816... »

Comme on le voit, la Cour a décidé que le supplément de cautionnement exigé des percepteurs, à titre de receveurs communaux, ne constituait pas seul le gage de la commune, mais que le cautionnement tout entier était affecté à la garantie des créances communales pour faits de charge.

Nous ne croyons pas que tel ait été le sens véritable des lois qui ont assujetti les percepteurs à fournir un supplément de cautionnement, à cause de leur qualité de receveurs communaux. En effet, l'article 3 de la loi du 30 frimaire an XIII, qui reproduit l'article 12 de la loi du 5 ventôse an XII, est ainsi conçu :

« Ces receveurs (des deniers communaux) fourniront, indépendamment du cautionnement qui leur a été prescrit par la loi du budget de l'an XII, un cautionnement, également en numéraire, du douzième des revenus communaux dont ils font la recette. » Sans doute, comme le fait remarquer M. Dalloz, dans sa note n° 2 sur l'article précité, le but essentiel de ce supplément de cautionnement était de fournir aux caisses publiques le numéraire qui leur manquait et dont elles avaient un besoin urgent.

En second lieu, figure l'intention d'ajouter à la garantie du comptable; mais cette nouvelle garantie, l'État n'en avait pas besoin pour la gestion de ses deniers, puisqu'il était déjà nanti d'un cautionnement que la loi de frimaire n'augmentait pas: le supplément exigé avait donc pour

objet d'assurer, en cas de concours de l'État et de la commune, tous deux victimes du déficit du comptable, un privilège séparé, que la commune exercerait seulement sur la portion supplémentaire de cautionnement affectée spécialement à la garantie du comptable, comme receveur municipal, le Trésor conservant un privilège exclusif sur le cautionnement originaire.

Aussi, est-il à remarquer que si la Cour de cassation a motivé son arrêt *en droit,* comme nous l'avons rapporté, en fait, elle paraît s'être principalement déterminée par cette circonstance « que dans l'espèce, ainsi qu'elle le constate, le Trésor public, appelé au procès, fait cause commune avec la commune de Vrétot et adhère à sa réclamation » : par le motif, sans doute, que ce n'était que dans la gestion des deniers communaux que le comptable avait laissé un déficit, et que le Trésor était sans intérêt dans la cause.

Au surplus, l'opinion que nous soutenons ne peut plus faire de doute depuis l'ordonnance du 17 septembre 1837, dont l'article 11 porte : « Lorsqu'un déficit portera sur un ou plusieurs services confiés aux percepteurs ou aux receveurs des communes et établissements charitables, *la portion de chaque cautionnement restée disponible sur le service dont il forme la garantie spéciale, sera affectée aux autres services créanciers, pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux.*

« A cet effet, les percepteurs, les receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, actuellement en fonctions, devront produire immédiatement leur consentement à cette extension de garantie, ou, s'il y a lieu, celui de leurs bailleurs de fonds, dans les six mois de la présente ordonnance, et, dans le même délai, la mainlevée de toutes oppositions qui pourraient exister sur les cautionnements actuels, ou au moins le consentement desdits opposants à l'application stipulée par le paragraphe précédent.

« Les comptables qui n'auront pas satisfait à ces prescriptions dans les délais fixés, seront tenus de verser un nouveau cautionnement. »

Il résulte clairement de cette disposition, qu'avant la promulgation de l'ordonnance du 17 septembre 1837, l'administration ne croyait pas que le privilège pour faits de charge commis par un percepteur investi en même temps de la recette communale, pût s'exercer sans distinction sur la totalité du cautionnement; et que, depuis cette ordonnance, chaque portion de cautionnement fournie pour une fonction distincte, quoique réunie avec d'autres dans les mêmes mains, forme la garantie spéciale à chaque emploi auquel elle est attachée, puisque ce n'est qu'après la libération de la responsabilité de cet emploi que la portion disponible de chaque cautionnement peut être affectée aux autres services créanciers pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux. Par conséquent, la commune, créancière pour fait de charge d'un receveur communal qui est en même temps percepteur, ne peut exercer son recours sur la portion de cautionnement affectée spécialement à la garantie de la recette des fonds appartenant à l'État, qu'autant que le Trésor se trouve complètement désintéressé.

Du reste, ce point a été formellement réglé par l'article 1223 de l'Instruction générale du 20 juin 1859 et par le dernier paragraphe de l'article 1313 :

« Art. 1223. — Les cautionnements sont solidairement affectés aux diverses gestions dont un même comptable se trouve chargé cumulativement.

« Art. 1313. — . . . . Lorsqu'un déficit existe sur un ou plusieurs des services confiés aux percepteurs et aux receveurs des communes et établissements charitables, la portion de chaque cautionnement restée disponible sur le service dont il fait la garantie spéciale, est affectée aux autres services créanciers, pour leur être distribuée au marc le franc des sommes dues à chacun d'eux. Cette réversibilité des cautionnements est indiquée sur les certificats d'inscription et sur les certificats de privilège qui sont délivrés aux bailleurs de fonds. »

182. — Nous avons expliqué que le privilège accordé par l'article 2102, n° 7, du Code civil, et par les lois

spéciales sur les cautionnements des fonctionnaires publics, des officiers ministériels et des comptables, s'appliquait exclusivement aux créances résultant des *faits de charge*.

On ne doit pas considérer comme telles les condamnations qui prononcent des amendes et peines pécuniaires, au profit du fisc, contre les titulaires de cautionnements.

D'après les lois romaines 17 et 37, *Dig.*, *De jure fisci*, il était de principe que *fiscalium pœnarum petitio creditoribus postponitur*. Le Code civil paraît avoir adopté cette maxime dans l'article 2098, portant : « Le Trésor ne peut obtenir de privilège au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers »; et l'article 2202 applique cette règle aux amendes encourues par les conservateurs des hypothèques, en ordonnant que les dommages-intérêts des parties seront payés avant l'amende.

Enfin, la loi du 5 septembre 1807, sur les frais en matière correctionnelle et de police, dont la condamnation est prononcée au profit du Trésor public, lui accorde un privilège; mais elle veut qu'il ne l'exerce qu'après les privilèges désignés à l'article 2102 du Code civil ; il est vrai que cette loi ne parle que des frais, mais ses dispositions doivent être, à plus forte raison, appliquées aux amendes; application d'ailleurs clairement exprimée dans le discours de l'orateur du Gouvernement qui proposa la loi, dans lequel il est dit que « le principe consacré par l'article 2098 du Code civil, doit toujours servir de guide ».

C'est par les motifs que l'on vient de lire, que la Cour de cassation a décidé, par un arrêt du 7 mai 1816[1], que les créanciers d'un agent de change, pour faits de charge, auraient privilège sur son cautionnement, par préférence au Trésor public, pour le recouvrement des amendes prononcées contre cet officier ministériel; et la Cour de Paris, conformément à cette jurisprudence, a décidé, par un arrêt du 21 janvier 1837[2], que les amendes et peines

1. Sirey, 17, I, 55.
2. Dalloz, 1837, II, 175.

pécuniaires prononcées contre un fonctionnaire (un huissier) ne sont pas privilégiées sur son cautionnement.

Dans le même sens, il a été décidé que la régie n'a pas de privilège sur le cautionnement d'un notaire pour le recouvrement des droits et doubles droits d'enregistrement (Seine 26 avril 1850; — D., 1850, III, 47);

Que le Trésor n'a pas de privilège pour le recouvrement d'une amende prononcée contre un notaire pour crime de faux en écriture authentique (Cass. 26 juillet 1858; — D. P. 58, I, 409). Mais il résulte des considérants de cet arrêt, que le cautionnement des notaires est destiné à garantir la réparation civile des abus qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions; qu'il s'étend par conséquent aux amendes purement civiles qu'ils peuvent encourir par contravention aux règles de leur profession;

Que le privilège pour fait de charge est préférable à celui de l'administration de l'enregistrement pour les droits dus par un notaire, et ne vient pas en concurrence avec cet autre privilège (Toulouse 8 mai 1852; — D., 1854, I, 70).

Nous devons cependant ajouter que le système contraire a été consacré par des arrêts de cassation des 11 juin 1811 et 25 juillet 1827 et par l'arrêt de la cour de Metz du 26 février 1856. L'arrêt du 25 juillet 1827 est ainsi motivé :

« Vu l'article 29 de la loi du 22 frimaire an VII, l'article 33 de la loi du 25 ventôse an XI et l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII;

« Attendu que le jugement attaqué reconnaît, avec raison et conformément à la disposition des articles précités, d'une part, que la succession du notaire Pourret est redevable envers le Trésor public de tous les droits d'enregistrement qui n'ont pas été acquittés par ce notaire sur les actes passés devant lui ; et, d'autre part, que le Trésor public a un privilège sur le cautionnement de ce même notaire pour tous les droits et amendes dont il peut être redevable pour contraventions par lui commises dans l'exercice de ses fonctions ; — Attendu que

la conséquence naturelle de ces deux points reconnus est que le privilège du Trésor a dû s'étendre, dans l'espèce, sur la totalité de 2,177 fr. 50 c., dont le sieur Pourret était déclaré redevable pour droits d'enregistrement non acquittés par lui sur les actes qu'il avait reçus; — Attendu que néanmoins le jugement attaqué a réduit l'effet de ce privilège aux seuls droits d'enregistrement dont le notaire est reconnu avoir reçu le montant de la part de ses clients, et l'a dénié par rapport aux droits dont il est présumé n'avoir pas été payé par les parties; distinction absolument contraire à la disposition de l'article 29 de la loi du 22 frimaire an VII, qui charge expressément les notaires de l'acquittement des droits d'enregistrement de leurs actes, sauf leur recours contre les parties contractantes. » (Voir Dalloz, v° *Cautionnement*, n° 73, note.)

183. — Le privilège pour fait de charge sur le cautionnement dure tant que le cautionnement subsiste et est affecté à la garantie des fonctions du titulaire.

Ainsi, pour les cautionnements en numéraire fournis par les officiers ministériels, ce privilège peut être exercé, non seulement pendant toute la durée de leurs fonctions, mais même pendant le délai fixé par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII, pour l'affiche, aux lieux indiqués, de la déclaration de cessation des fonctions du titulaire.

Et si, même après ce délai, mais avant le remboursement opéré par le Trésor, des oppositions ou significations de jugement prononçant des condamnations pour faits de charge étaient faites au Trésor ou aux caisses publiques chargées du remboursement du cautionnement, ces oppositions et significations auraient pour effet, conformément aux mêmes articles, de mettre obstacle au remboursement du capital et des intérêts du cautionnement, qui devrait être attribué par privilège à ces créanciers opposants.

Pour les comptables, le privilège pour fait de charge attaché au cautionnement, cesse également lorsque le cautionnement n'est plus affecté à la garantie de la

gestion des deniers publics, par suite de retraite, démission ou destitution du titulaire.

184. — La loi du 2 ventôse an XIII, articles 17 et suivants, et l'ordonnance du 22 mai 1825[1] ont tracé les formalités à remplir par les comptables qui cessent leurs fonctions, pour obtenir le remboursement de leur cautionnement.

Ces formalités n'ont été exigées que dans l'intérêt du Trésor public; et bien que l'article 7 de l'ordonnance du 22 mai 1825 ait pris soin de déclarer que ladite ordonnance ne préjudicierait en aucune manière à l'exercice des droits des tiers sur les cautionnements des comptables, toujours est-il qu'il n'a été imposé à ces titulaires, lorsqu'ils cessent leurs fonctions, aucune obligation semblable à celle exigée des officiers ministériels par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII. C'est là une lacune regrettable, et qui, avec bien d'autres omissions et incohérences dans la législation des cautionnements, fait sentir la nécessité d'une loi générale et complète sur cette importante matière.

Il suffira donc que le comptable ait obtenu l'apurement de son compte et le certificat de quitus définitif, et qu'il ne soit survenu, avant le remboursement du cautionnement, aucune opposition à ce remboursement, pour que le privilège du tiers pour faits de charge ait cessé d'exister, du jour où le remboursement aura été effectué.

185. — Mais si le cautionnement en numéraire ou en rentes, après avoir été réclamé par le titulaire, et après l'accomplissement de toutes les formalités et justifications prescrites, restait entre les mains du Trésor sans être frappé d'oppositions, et que plus tard il survînt une condamnation pour fait de charge, la créance, résultant de cette condamnation, serait-elle privilégiée sur la somme représentative du cautionnement restée au Trésor, ou sur l'inscription de rente toujours inscrite comme affectée au cautionnement du titulaire des anciennes fonctions?

L'affirmative nous paraît certaine; car le cautionne-

1. Voyez *infrà*, page 236.

ment est un gage. Or, le gage confère au créancier le droit de se faire payer sur la chose qui en est l'objet par privilège et préférence aux autres créanciers, tant que ce gage subsiste, et qu'il a été mis et est resté, soit en la possession du créancier, soit d'un tiers convenu entre les parties (C. civ., art. 2073-2076).

Ici, le Trésor est le tiers dépositaire des cautionnements, dans un intérêt public. Par conséquent, tant que la détention du cautionnement a lieu de la part du Trésor, le privilège du créancier pour fait de charge peut être exercé.

Mais aucun privilège pour fait de charge ne pourrait plus être exercé si les fonds affectés primitivement au cautionnement, bien que restés dans les caisses du Trésor, avaient reçu une autre destination; ou si la rente, bien qu'inscrite encore au nom de l'ancien titulaire, avait été soumise à une nouvelle immatricule ayant fait disparaître sa précédente affectation au cautionnement. Dans ces deux circonstances, il se serait opéré une véritable novation, une transformation complète dans la nature du gage, transformation qui aurait anéanti son existence en même temps que son affectation spéciale.

Cependant, il a été décidé que le privilège du Trésor subsiste indépendamment de la détention du cautionnement. Le Trésor n'est pas considéré comme y ayant renoncé en déposant le cautionnement à la Caisse des consignations pour le compte de qui il pourra appartenir, afin de se libérer de ses obligations de dépositaire, conformément à l'article 144 du décret du 31 mai 1862. (Combarieu-Levylier, Arrêt de la Cour de Paris 2 juin 1892.)

186. — Quant à la durée du privilège sur le cautionnement en immeubles, il subsiste également tant que le comptable n'est pas libéré complètement de sa gestion par l'apurement de son compte et la délivrance de son quitus définitif.

La loi du 21 ventôse an VII, article 8, a voulu que l'affectation du cautionnement, que les conservateurs des hypothèques peuvent fournir en immeubles, subsistât

pendant toute la durée de leurs fonctions et dix ans après, « passé lequel délai, dit cet article, les biens servant de cautionnement seront affranchis de plein droit de toutes actions de recours qui n'auraient point été intentées dans cet intervalle ».

Un arrêt de la cour de Liège, du 31 mars 1813, avait jugé que l'action en garantie formée contre un conservateur des hypothèques, à raison d'erreurs par lui commises au préjudice de créanciers inscrits sur un immeuble, n'était soumise qu'à la prescription de trente ans, et, par conséquent, était recevable plus de dix années après la cessation des fonctions du conservateur. Mais, sur le pourvoi formé contre cet arrêt, il est intervenu, le 22 juillet 1816, un arrêt de cassation de la chambre civile ainsi conçu [1] :

« Vu les articles 5, 6, 7 et 8 de la loi du 21 ventôse an VII ; — Considérant que, suivant l'article 7, le cautionnement que le conservateur est obligé de fournir subsiste pendant toute la durée de sa responsabilité ; que ces expressions énoncent clairement que la durée du cautionnement et celle de la responsabilité sont choses corrélatives et indivisibles ; qu'ainsi, le conservateur doit un cautionnement pendant tout le temps qu'il est responsable ; et que, lorsqu'il ne doit plus de cautionnement, il cesse d'être responsable ; — qu'aux termes de l'article 8, le conservateur étant libéré de son cautionnement dix ans après la cessation de ses fonctions, il suit qu'après ce délai il est également libéré de sa responsabilité ; et, par conséquent, qu'il est affranchi de toute action, soit réelle, soit personnelle, puisque la loi n'en réserve et ne pouvait, dans le système qu'elle a adopté, en réserver aucune ; — Considérant qu'en prorogeant pendant trente ans la responsabilité du conservateur, l'arrêt contrevient aux articles ci-dessus, la Cour casse et annule l'arrêt de la cour de Liège du 31 mars 1813. »

On s'est demandé si, pendant ce délai, le créancier

1. Voyez cet arrêt dans le *Répertoire* de M. Favart de Langlade, v° *Conservateur des hypothèques*, t. X, p. 672.

pouvait seulement mettre la caution en demeure, afin d'éviter la déchéance, ou si, au contraire, l'exécution immédiate sur les biens pouvait être autorisée, pourvu que le créancier fût porteur d'un titre exécutoire.

La cour de Paris s'est prononcée dans le sens de l'exécution immédiate (voir l'arrêt du 22 août 1839).

187. — Dans la discussion du titre des privilèges et hypothèques, séance du Conseil d'État du 12 pluviôse an XII, M. Berlier disait: « Le cautionnement du conservateur ne constitue pas la limite de la garantie qu'il peut devoir aux parties lésées par son fait; son cautionnement est le gage, mais non la mesure des actions qu'on a contre lui, et qu'on peut exercer contre le surplus de ses biens. »

Cette explication d'un des rédacteurs du Code civil est très juste : elle serait également exacte appliquée à tous les titulaires de cautionnements.

Il est très vrai qu'en cas d'insuffisance du cautionnement à solder toutes les dettes privilégiées pour faits de charge, les créanciers ont le droit d'exercer leur recours sur le surplus des biens du comptable ou de l'officier ministériel; mais, dans ce cas, l'action des créanciers pour faits de charge n'a rien de privilégié; ils ne viennent sur les meubles qu'après les créanciers qui seraient privilégiés, et concurremment avec les créanciers ordinaires. Quant aux immeubles, ils ne pourraient exercer leurs droits que postérieurement à toutes les créances privilégiées ou hypothécaires, ayant date certaine, antérieure, et inscrites dans un rang de préférence; car le privilège des créanciers pour faits de charge est limité au cautionnement qui est leur gage spécial; ils n'ont sur le surplus des biens du titulaire qu'un droit semblable à celui des autres créanciers non privilégiés.

188. — Une remarque nous reste à faire sur le privilège de premier ordre, qui affecte spécialement le cautionnement des officiers ministériels et des comptables: c'est que les créanciers pour faits de charge peuvent faire saisir le cautionnement du titulaire pendant son exercice, et sans attendre la vacance de son office. La

loi autorise le versement dans les mains de la partie saisissante, sauf au titulaire à remplacer les deniers dans le délai et sous la peine prescrite par la loi ; c'est ce qui résulte de deux arrêts de la Cour de cassation, l'un du 26 mars 1821[1] et l'autre du 4 février 1822[2].

Une conséquence logique de cette jurisprudence, c'est que les créanciers, pour faits de charge, des comptables qui ont fourni leur cautionnement en immeubles, doivent avoir le droit de saisir les immeubles affectés à ce cautionnement, et, par suite, d'en poursuivre l'expropriation, pour obtenir le paiement de leurs créances privilégiées. Dans ce cas, le comptable serait obligé, comme les titulaires de cautionnements en numéraire, de faire accepter d'autres immeubles, à la place ou comme complément de ceux qui auraient été aliénés en tout ou en partie.

§ V. — Privilège de second ordre en faveur des bailleurs de fonds de cautionnements.

189. — On a vu que, pour remplir l'objet de la proposition faite lors de la discussion du chapitre des privilèges du Code civil, la loi du 25 nivôse an XIII avait affecté les cautionnements des officiers ministériels, par second privilège, au remboursement des fonds qui leur auraient été prêtés pour tout ou partie de leurs cautionnements, et que cette disposition avait été rendue applicable, par la loi du 6 ventôse an XIII, aux cautionnements des receveurs généraux et particuliers, et de tous les autres comptables publics ou préposés des administrations.

Depuis cette époque, cette faculté, accordée à tous les titulaires de cautionnements en numéraire, d'emprunter des fonds pour fournir leur cautionnement, avec réserve de privilège spécial, au profit du prêteur, sur le cautionnement ainsi formé, n'a point cessé de pouvoir être exercée.

Le projet de loi portant règlement définitif du budget

1. Sirey, 1821, I, 346.
2. Sirey, 1822, I, 371.

de l'exercice 1840, à la Chambre des députés, contenait la disposition suivante :

« Art. 13. — Sont abrogées les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, dans leurs dispositions relatives au privilège de second ordre accordé sur les fonds des cautionnements, et les décrets spéciaux des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

« En conséquence, à partir de la promulgation de la présente loi, le privilège de second ordre ne sera plus concédé, et les bailleurs de fonds ne pourront exercer d'autres droits que ceux qui appartiennent aux créanciers ordinaires et non privilégiés. »

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement cherchait à justifier la mesure proposée par diverses raisons : il expliquait les abus auxquels avait donné lieu le privilège de second ordre ; il signalait l'affaiblissement, par la substitution de prêteurs particuliers, des garanties de la solvabilité personnelle des titulaires d'emplois ; la soustraction au droit proportionnel d'enregistrement des emprunts pour cautionnements ; enfin, la fréquence des mutations qui accroissent le travail de l'administration, et compromettent quelquefois la responsabilité du Trésor[1].

La commission de la Chambre des députés n'a pas cru devoir adopter la disposition proposée.

« Ce qui a d'abord fixé son attention, a dit le rapporteur, c'est que la suppression du privilège de second ordre tendrait à concentrer parmi les propriétaires de capitaux l'exercice d'un grand nombre d'offices et de fonctions publiques, en élevant une barrière presque insurmontable pour les hommes qui seraient doués de capacité et de connaissances, mais que la fortune n'aurait point favorisés.

« Ce serait une mesure tout à fait impolitique, que d'éloigner des emplois des hommes qui auraient la noble et juste ambition d'y parvenir loyalement par leur mérite, et qui offriraient des garanties morales plutôt que pécuniaires.

---

1. Voyez l'exposé des motifs à la Chambre des députés, *Moniteur* du 3 mars 1842.

« Les fonctions publiques et les offices ne sont-ils pas nécessaires à ceux qui se recommandent plus par leur intelligence et leur probité que par les faveurs de la fortune?

« Que veut-on d'ailleurs obtenir par le dépôt d'un cautionnement? C'est la garantie de la gestion de l'officier public ou du comptable. N'est-elle pas complète lorsque le cautionnement est fourni, et que le titulaire a su attirer assez de confiance pour obtenir un prêt? Un employé qui se procure par voie d'emprunt un cautionnement, n'offre-t-il pas autant et même plus de garanties que celui qui possède de lui-même des capitaux?

« Il a fallu que le premier, par sa conduite et son mérite, obtînt un crédit qui eût peut-être été refusé au second, malgré sa situation plus fortunée.

« Voudrait-on immobiliser les capitaux de cautionnement? Ce serait encore mettre un obstable qui interdirait la carrière des fonctions publiques à beaucoup de personnes, car il serait bien difficile de trouver un cautionnement, si l'immobilisation du prêt était consacrée.

« Votre commission repousse donc, sous ces divers points de vue, les dispositions de l'article 13, et ne regarde pas les embarras allégués par l'administration comme nécessitant, d'une manière absolue et urgente, l'abrogation des dispositions des lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, et des décrets spéciaux des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

« Quant au droit proportionnel d'enregistrement, qu'il paraît juste d'établir sur les transactions relatives aux cautionnements, un article de la loi des recettes peut statuer sur ce point, qui ne nous a pas semblé susceptible d'être compris dans la loi des comptes.

« En terminant l'examen de l'article 13, nous devons dire que M. le ministre des finances a reconnu lui-même que, depuis la proposition du projet de loi, la question lui avait paru complexe, et nous a déclaré qu'il s'en rapportait à la sagesse de votre commission. Nous pensons qu'un changement utile aux intérêts du Trésor pourrait être opéré par la proposition d'un projet de loi sur l'ensemble de la législation des cautionnements, soit afin

d'en fixer les quotités, suivant l'importance relative des fonctions auxquelles ils se rapportent, soit afin d'exiger le dépôt des cautionnements en rentes sur l'État plutôt qu'en numéraire[1]. »

Par suite de ces observations, l'article 13 a été retranché du projet, lors de la seconde présentation de la loi, et par conséquent les dispositions des lois de ventôse et de nivôse an XIII, relatives au privilège de second ordre, se trouvent maintenues.

L'article 4 de la première de ces lois porte :

« La déclaration au profit des prêteurs des fonds de cautionnement, faite à la caisse d'amortissement, à l'époque de la prestation, tiendra lieu d'opposition pour leur assurer l'effet du privilège de second ordre. »

190. — Mais deux décrets postérieurs, des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, ont modifié et expliqué cette disposition ; nous croyons utile de les rapporter textuellement.

Décret du 28 août 1808.

« Article 1er. — Les prêteurs de fonds de cautionnements, qui n'auraient pas fait remplir, à l'époque de la prestation, les formalités exigées par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 25 nivôse an XIII, pour s'assurer de la jouissance du privilège de second ordre, pourront l'acquérir à quelque époque que ce soit, en rapportant au bureau des oppositions établi à la caisse d'amortissement, en exécution de la susdite loi du 25 nivôse, la preuve de leur qualité, et mainlevée des oppositions existantes sur le cautionnement, ou le certificat de non-opposition du tribunal de première instance.

« Art. 2. — Il sera délivré aux prêteurs de fonds inscrits sur le registre des oppositions et déclarations de la caisse d'amortissement, et sur leur demande, un certificat conforme au modèle annexé au présent.

« Art. 3. — Les prêteurs de fonds ne pourront exercer le privilège de second ordre qu'en représentant le certi-

1. M. Henri Étienne, voyez *Moniteur* du 15 mai 1842.

ficat mentionné en l'article précédent, à moins cependant que leur opposition ou la déclaration faite à leur profit ne soit consignée aux registres des oppositions et déclarations de la caisse d'amortissement; faute de quoi, ils ne pourront exercer de recours contre la caisse d'amortissement que comme créanciers ordinaires, en vertu des oppositions qu'ils auraient formées au greffe des tribunaux indiqués par la loi. »

Modèle du certificat.

Je soussigné, chef du bureau des oppositions à la caisse d'amortissement, certifie que N... s'est conformé aux dispositions prescrites par les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII, pour acquérir le privilège de second ordre; qu'en conséquence, il est inscrit sur le registre à ce destiné comme bailleur de fonds du cautionnement de N... pour la totalité ou jusqu'à concurrence de la somme de... qu'il a prêtée audit N... pour acquitter partie de son cautionnement.

Vu par nous, administrateur.

Décret du 22 décembre 1812.

« Article 1er. — Les déclarations à faire à l'avenir par les titulaires de cautionnements, en faveur de leurs bailleurs de fonds, pour leur faire acquérir le privilège du second ordre, seront conformes au modèle ci-annexé, passées devant notaire et légalisées par le président du tribunal de l'arrondissement.

« Art. 2. — Dans le cas où le versement à la caisse d'amortissement serait antérieur de plus de huit jours à la date de ces déclarations, elles ne seront valables qu'autant qu'elles seront accompagnées du certificat de non-opposition, délivré par le greffier du tribunal du domicile des deux parties, dont il sera fait mention dans lesdites déclarations, lesquelles, au surplus, ne seront admissibles à la caisse d'amortissement, s'il y a des oppositions à cette caisse, que sous la réserve de ces oppositions.

« Art. 3. — Le droit d'enregistrement de ces déclarations est fixé à 1 fr.

« Art. 4. — Il n'est point dérogé par le présent décret à celui du 28 août 1808, portant que « les prêteurs « de fonds ne pourront exercer le privilège de second

« ordre qu'en représentant le certificat mentionné à l'ar-
« ticle 2 de ce décret », à moins cependant que leur opposition ou la déclaration faite à leur profit ne soit consignée aux registres des oppositions et déclarations de la caisse d'amortissement; faute de quoi, ils ne pourront exercer de recours contre la caisse d'amortissement, que comme les créanciers ordinaires, et en vertu des oppositions qu'ils auraient formées aux greffes des tribunaux indiqués par la loi.

« Art. 5. — Notre grand juge, ministre de la justice, et notre ministre des finances sont chargés de l'exécution du présent décret. »

Modèle de déclaration à passer devant notaires par les titulaires de cautionnements, en faveur de leurs prêteurs de fonds, pour leur faire acquérir le privilège du second ordre.

Par devant, etc..., fut présent (*mettre les noms, qualité et demeure*),

Lequel a, par ces présentes, déclaré que la somme d..... que le comparant a versée à la caisse... pour la (*totalité* ou *partie*) du cautionnement auquel il est assujetti en sadite qualité, appartient en capital et intérêts à M. (*mettre les noms, qualité et demeure*) ou à NN., savoir, à N. jusqu'à la concurrence de la somme de..... et à N. jusqu'à la concurrence de celle de...., pourquoi il requiert et consent que la déclaration soit inscrite sur les registres de la caisse d'amortissement, afin que ledit N. ait et acquière (*ou* lesdits NN. aient et acquièrent) le privilège du second ordre, sur ledit cautionnement, conformément aux dispositions de la loi du 25 nivôse an XIII et du décret du 28 août 1808.

Dont acte, etc.

Aux termes du décret du 14 décembre 1853, à partir du 1er janvier 1854, les inscriptions des déclarations de privilège de second ordre, notifiées au Trésor, sont faites sur le registre tenu au bureau des oppositions, qui délivre le certificat prescrit par l'article 2 du décret du 28 août 1808, après visa du contrôle central, conformément à l'article 5 de la loi du 24 avril 1833. Cette loi aujourd'hui abrogée est remplacée par celle du 24 décembre 1896 dont l'article 11 maintient le visa de contrôle.

Pour acquérir le privilège de second ordre, deux conditions sont nécessaires, deux formalités doivent être remplies : il faut que la déclaration d'emprunt soit notifiée au Trésor et inscrite sur ses registres; tant que cette inscription n'a pas eu lieu, les créanciers peuvent former des oppositions au détriment des bailleurs de fonds (Cass. 19 juillet 1842 et 16 avril 1855), et le bailleur de fonds ne peut réclamer un privilège sur la somme versée si un débiteur est tombé en faillite avant d'avoir souscrit la déclaration d'emprunt (Cass. 4 décembre 1848).

Est régulier le certificat de non-opposition qui n'est pas mentionné dans la déclaration authentique; il suffit qu'il soit produit au moment de l'inscription sur les registres de l'administration. C'est ce qui résulte de l'arrêt susénoncé du 16 avril 1855.

191. — L'effet du privilège de second ordre est d'assurer au bailleur de fonds de tout ou partie du cautionnement, la préférence pour le remboursement des sommes par lui prêtées au titulaire, sur tous les créanciers autres que ceux pour faits de charge.

Le sous-traitant du service des vivres a sur le cautionnement du traitant un privilège particulier qui l'emporte sur celui du bailleur de fonds (Angers 25 janvier 1850, D. P., 50, II, 86 [1]).

192. — Ce privilège s'étend-il aux intérêts produits par le cautionnement ? La loi ne distingue pas et ne pouvait pas distinguer entre le capital et les intérêts : car, puisque le bailleur de fonds a prêté le capital, productif d'intérêts, on ne voit pas comment il aurait un privilège sur l'un et ne deviendrait qu'un créancier ordinaire à l'égard des autres.

La réserve de privilège de second ordre ayant principalement pour objet de conserver intacte au bailleur de fonds, sauf l'effet des condamnations pour faits de charge, la propriété du cautionnement, il est conforme à l'esprit de la loi que le privilège s'étende aussi bien sur l'accessoire que sur le principal. Les créanciers ordinaires du

1. Voir ce qui est dit au sujet de ce privilège au chap. III, p. 98.

titulaire n'ont pas plus le droit de se plaindre de l'une que de l'autre exception à l'exercice de leurs droits, puisqu'ils sont avertis, dès l'origine du dépôt du cautionnement, que cette valeur a fait l'objet d'un privilège de second ordre, et par conséquent qu'elle ne saurait devenir le gage de leurs créances.

193. — Il résulte implicitement d'une décision ministérielle du 23 novembre 1883, citée ci-après, chapitre X, page 376, que le privilège des bailleurs de fonds l'emporte sur celui de la régie de l'enregistrement pour droits de mutation. De même, le Trésor, pour le recouvrement de l'impôt direct, ne saurait exercer une action privilégiée sur un cautionnement grevé d'un privilège de second ordre.

194. — Le privilège de second ordre dure autant que l'affectation du cautionnement à la garantie du titulaire, à moins que le fonctionnaire public ou le comptable n'ait remboursé le bailleur de fonds du cautionnement, avec déclaration notariée que ce remboursement a pour objet de faire cesser le privilège de second ordre. Rien n'empêche, en effet, l'emprunteur du cautionnement d'en rembourser le montant pendant l'exercice de ses fonctions; et lorsque ce remboursement a été signifié au Trésor, il est évident que le privilège de second ordre ne doit plus continuer à subsister.

Le remboursement pourrait n'être que partiel et, dans ce cas, le privilège de second ordre subsisterait, conformément à l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII, sur la portion qui resterait appartenir au bailleur de fonds.

195. — Mais lorsque la déclaration primitivement faite au profit du prêteur des fonds du cautionnement a été annulée après remboursement opéré par le titulaire, le privilège de second ordre pourrait-il être conféré aux prêteurs postérieurs des fonds de ce même cautionnement, en faveur desquels une nouvelle déclaration serait faite par le titulaire ?

La question a été résolue négativement par un jugement du tribunal de la Seine du 6 juin 1833, confirmé sur l'appel par arrêt de la cour de Paris du 4 juin 1834,

malgré les conclusions en sens contraire de M. l'avocat général Bayeux (Dalloz, 1834, II, 115).

Depuis, la même cour a persisté dans sa jurisprudence par un arrêt du 11 juillet 1836[1], confirmé lui-même par un arrêt de rejet de la chambre des requêtes du 30 mai 1838 (Dalloz, 1838, I, 226), dont les considérants sur la question portent :

« Attendu que la loi du 25 nivôse an XIII a établi deux sortes de privilèges sur les cautionnements : ceux du premier ordre qui se rattachent aux faits de charge, ceux du second ordre qui appartiennent aux bailleurs de fonds de ces cautionnements; — Qu'elle a entendu si bien restreindre le bénéfice du privilège de second ordre aux bailleurs de fonds, qu'elle a exigé que la déclaration fût faite à l'instant même où on déposait le cautionnement; — Si plus tard, et par les décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, l'époque où la déclaration pouvait être faite a été changée, au moins le législateur n'a rien innové, relativement à l'unique genre de prêt qui pouvait donner ouverture au privilège, puisqu'il prescrit qu'il n'aura lieu qu'en faveur des prêteurs qui apporteront la preuve de leur qualité de bailleurs de fonds du cautionnement[2]. »

La cour de Bourges s'est prononcée dans le même sens (Arrêt du 8 mars 1844, Sirey, 45, II, 191).

Dans son arrêt susénoncé, la cour de Paris avait même décidé que le transport d'un cautionnement était nul, par les motifs suivants : « Considérant que, lors même que des termes de l'affectation du cautionnement on pourrait induire que le sieur B. aurait entendu céder ou transporter la propriété dudit cautionnement, cette cession ou ce transport ne serait pas valable; qu'en effet la loi du 25 nivôse an XIII porte en termes exprès que le cautionnement est affecté par second privilège au remboursement des fonds prêtés pour tout ou partie du cautionnement, et subsidiairement au paiement dans l'ordre

1. Dalloz, 1836, II, 139.
2. Dalloz, 1838, I, 226-228.

ordinaire des créances particulières; qu'ainsi, du moment où il n'existe ni faits de charge, ni privilège de second ordre, les créanciers ordinaires ne peuvent être privés de leur gage, tant que le titulaire du cautionnement est encore pourvu de son office, ou tant qu'après la cessation de ses fonctions, il n'a pas retiré ledit cautionnement. »

Cette doctrine est bien rigoureuse, et nous avons peine à croire que telle ait été l'intention des décrets de 1808 et 1812, qui autorisent les déclarations, afin d'acquérir le privilège de second ordre, *à quelque époque que ce soit,* en se conformant aux justifications qu'ils exigent.

« Si, disait dans ses conclusions devant la cour de Paris, en 1834, M. l'avocat général Bayeux, l'on peut faire la déclaration à une époque quelconque, en faveur du premier bailleur de fonds, on peut la faire également à une époque quelconque pour tous les autres. Où puiserait-on la différence? Dans le motif que, par cette déclaration, le titulaire assure un privilège au profit d'un créancier. Mais le motif n'est-il pas le même pour le premier bailleur de fonds? Le titulaire verse son cautionnement : un an, deux ans, dix ans s'écoulent, puis il vient faire sa déclaration en faveur d'un tiers. Est-ce que la présomption n'est pas qu'il était propriétaire ou qu'il veut avantager ce tiers? Si cette déclaration est cependant respectée, elle doit l'être de même pour le second bailleur de fonds qui se trouve aux droits du premier[1]. »

Ajoutons, ainsi que le faisait observer M. Dalloz, en soutenant devant la chambre des requêtes le pourvoi contre l'arrêt de la cour de Paris du 11 juillet 1836, qu'aucun texte de loi ne déclare un cautionnement incessible; seulement, la cession ne peut nuire ni au privilège de premier ordre, ni à celui de second ordre[2]. Mais en affectant les cautionnements, après ces privilèges, au paiement, dans *l'ordre ordinaire des créances particulières qui seraient exigibles sur eux,* l'article 1er de la loi du

1. Dalloz, 1834, II, p. 116, notes 1 et 2, *in fine.*
2. Dalloz, 1838, I, 227.

25 nivôse an XIII n'interdit nullement le transport des cautionnements : cette loi semble même admettre qu'il y aura entre les créanciers, autres que ceux pour faits de charge et le bailleur de fonds, des différences, des motifs de préférence, puisqu'elle veut qu'on les paie dans *l'ordre ordinaire,* c'est-à-dire dans l'ordre admis par le droit commun, qui reconnaît un droit de préférence au cessionnaire dont le transport, d'une date certaine antérieure, a été régulièrement signifié avant la notification des saisies-arrêts ou oppositions.

Aussi, la cour de Rouen a-t-elle décidé, par arrêt du 27 février 1838[1], la question en sens contraire à l'arrêt ci-dessus, et nous préférons cette jurisprudence[2].

Il est encore intervenu sur cette question un autre arrêt de la cour de Paris, du 9 décembre 1852 (Dalloz, 1853, II, 17), ainsi conçu :

« La Cour,

« Considérant qu'aux termes de la loi du 25 nivôse an XIII et des décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, le privilège de second ordre n'existe qu'au profit du prêteur de fonds pour cautionnement;

« Considérant qu'il résulte des pièces et documents produits qu'en 1844, à l'époque où Grassière a été nommé avoué, il a fourni un cautionnement de 10,000 fr., dont il a touché personnellement les intérêts jusqu'en janvier 1846;

Que si, postérieurement, Grassière a, par acte reçu, Dessagnes, notaire à Paris, le 4 février 1846, déclaré que la somme capitale de son cautionnement appartenait, avec les intérêts, à partir du 10 janvier précédent, à Coynes, il n'est produit par la femme Pointurier aucun autre acte constatant vente, cession ou transport de ladite somme, ou dation en gage du cautionnement lui-même;

« Considérant qu'en présence de la législation qui régit la matière, la déclaration prescrite par le décret du

---

1. Sirey-Villeneuve, 38, I, 753, en note.

2. Voyez, dans le même sens, *Dictionnaire de procédure civile,* v° *Cautionnement,* § 3, n°s 31 et suivants.

22 décembre 1812 ne peut être assimilée à un transport régulier, puisqu'elle n'a pour but que de réglementer le mode à suivre pour obtenir du Trésor le certificat d'inscription du privilège de second ordre, et qu'elle n'est point attributive du droit de propriété; que cette déclaration ne renferme d'ailleurs aucun des caractères constitutifs d'un transport ou d'un contrat de gage;

« Considérant que les expressions employées dans la rédaction de l'acte du 4 février 1846 ne sont que la reproduction des termes imposés pour opérer uniquement la délivrance du privilège de second ordre;

« Met le jugement dont est appel à néant; émendant et statuant à nouveau, déboute la femme Pointurier de sa demande en mainlevée d'opposition. »

Il résulte clairement des considérants de cet arrêt que le titulaire a la faculté de transporter la propriété de son cautionnement. C'est un point qui est maintenant admis par la jurisprudence. (Voir en ce sens: Paris 17 avril 1845 et 7 juin 1851; — D. P., 52, II, 39.) Jugé également que le bailleur de fonds peut céder son privilège (*Rép.*, 17 nov. 1841). Mais il est bien entendu que le transport d'un cautionnement ne saurait préjudicier aux privilèges dont ce cautionnement serait affecté (Paris 11 mars 1852; — Lyon 30 avril 1852).

196. — Le cautionnement fourni en totalité ou en partie par un tiers ne redevient sa propriété libre et affranchie de tout recours pour faits de charge, qu'après la cessation définitive des fonctions du titulaire, et même après les délais d'affiche exigés des officiers ministériels; et, s'il s'agit d'un comptable, après les justifications que les comptables doivent obtenir pour l'apurement de leurs comptes, ainsi que nous l'avons expliqué n° 184.

197. — Lorsqu'un comptable change de fonctions et que son cautionnement ne lui appartient pas, il doit, pour pouvoir l'affecter à la garantie de sa nouvelle gestion, justifier du consentement du bailleur des fonds, conformément à l'article 3 de l'ordonnance du 25 septembre 1816 et à l'article 2 de celle du 25 juin 1835, que nous avons rapportés.

198. — Il est à remarquer que la faculté de fournir un cautionnement, avec réserve de privilège de second ordre, appartient, aux termes de la loi du 6 ventôse an XIII, article 2, non seulement à tous les comptables des fonds appartenant à l'État, mais aussi à *tous les autres comptables ou préposés des administrations,* ce qui comprend tous les comptables chargés de la gestion des communes, hospices et autres établissements publics.

Toutefois, en ce qui concerne le cautionnement des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers, il est intervenu un décret du 16 septembre 1867, portant que la moitié de leur cautionnement devra leur appartenir en propre (art. 3).

199. — Les lois de nivôse et de ventôse an XIII ne statuent que sur les cautionnements en numéraire. Elles n'avaient pas à s'occuper des cautionnements en rentes sur l'État; en effet, dans les cas où la rente est fournie par un tiers, ce dernier en reste titulaire, et il n'y a que les créanciers pour faits de charge qui puissent faire échec à son droit de propriété, incompatible avec un privilège de second ordre.

200. — Quant aux cautionnements fournis en immeubles, il est certain que notre législation hypothécaire s'opposerait, dans son état actuel, à ce qu'ils fussent constitués pour garantie de la gestion d'un tiers, avec réserve de privilège de second ordre au profit du propriétaire de l'immeuble affecté au cautionnement.

En effet, les seules personnes privilégiées sur les immeubles sont désignées en l'article 2103 du Code civil, dont aucun paragraphe ne peut s'appliquer au propriétaire de l'immeuble obligé au cautionnement; et, d'un autre côté, comme les lois spéciales relatives au cautionnement immobilier des comptables n'ont pas autorisé le privilège de second ordre sur les immeubles, on doit en conclure qu'il ne peut légalement être admis. Ce privilège d'ailleurs serait inadmissible, puisqu'il n'a pour objet que de réserver un droit de propriété sur les valeurs fournies par un tiers pour le cautionnement du titulaire ; or, en cas d'affectation à ce cautionnement

d'un immeuble appartenant à un tiers, ce tiers conserve son droit de propriété, sans qu'il ait besoin d'aucune réserve, et sauf l'effet des condamnations pour faits de charge.

§ VI. — Actions des créanciers ordinaires sur le cautionnement; Saisies-arrêts et oppositions.

201. — Ce n'est qu'après le paiement des créances privilégiées en premier ordre, pour faits de charge, et après le remboursement des fonds prêtés, avec privilège de second ordre sur le cautionnement, que les créanciers ordinaires du titulaire peuvent faire valoir leur droit sur cette valeur (Loi du 25 nivôse an XIII, art. 1er).

La cour d'appel de Paris a jugé, par un arrêt du 24 avril 1834[1], que les fonds du cautionnement ne peuvent devenir l'objet d'un ordre de distribution entre les créanciers du titulaire, pour des faits autres que des faits de charge, tant que le privilège de second ordre existe; que ce privilège n'est en réalité qu'un droit de propriété, et que le défaut de production du bailleur de fonds dans un ordre ainsi ouvert, ne peut le faire déclarer déchu de son privilège.

Depuis la première édition de ce livre, cette jurisprudence est formellement abandonnée. La Cour de cassation, par un arrêt du 17 juillet 1849, a décidé que le cautionnement versé par un tiers en garantie de la gestion d'un fonctionnaire public ne pouvait le rendre propriétaire; mais n'avait pour effet que de lui confier le privilège du second ordre sur ce cautionnement, conformément à la loi du 25 nivôse an XIII, ce qui revient à dire que, quelle que soit l'origine des fonds, la propriété repose toujours sur la tête du titulaire, qu'elle peut devenir matière à saisie de la part de ses créanciers particuliers (voir Arrêt de la cour de Rouen du 13 janvier 1875).

C'est par application du même principe que la Cour de cassation (11 mars 1861) a décidé qu'il n'y avait pas

---

1. Dalloz, 1834, II, 181,

subrogation de plein droit au profit de celui qui avait désintéressé le bailleur de fonds.

Bien que la loi du 25 nivôse an XIII accorde un privilège de second ordre aux bailleurs de fonds d'un cautionnement, néanmoins toute opposition sur le titulaire, quelle qu'en soit la cause, empêche, jusqu'à due concurrence, le paiement entre leurs mains du capital et des intérêts (*Avis du Comité des finances* du 28 septembre 1824).

Cet avis est fondé sur ce que le conservateur des oppositions n'est pas juge des oppositions qui lui sont signifiées, et qu'il pourrait en exister pour faits de charge, dont le privilège prime celui des bailleurs de fonds.

Jusqu'au jugement de ces oppositions ou jusqu'à leur mainlevée, il ne peut être fait aucun paiement au profit du bailleur de fonds.

202. — Les réclamants sont admis à faire, sur les cautionnements des officiers ministériels et des comptables, des oppositions motivées, soit directement au Trésor, soit aux greffes des tribunaux dans le ressort desquels les titulaires exercent leurs fonctions; savoir, pour les notaires, commissaires-priseurs, avoués, greffiers et huissiers, au greffe des tribunaux civils; et pour les agents de change, au greffe des tribunaux de commerce (Loi du 25 nivôse an XIII, art. 2; Loi du 6 nivôse an XIII, art. 2).

L'original des oppositions faites sur les cautionnements, soit au Trésor, soit au greffe des tribunaux, y reste déposé pendant vingt-quatre heures pour y être visé (Loi du 25 nivôse an XIII, art. 3).

Un avis du Conseil d'État du 12 août 1808 a décidé que les oppositions formées à la caisse d'amortissement affectent le capital et les intérêts échus et à échoir des cautionnements, à moins que mention expresse ne soit faite pour les restreindre au capital seulement; et que les oppositions faites aux greffes des tribunaux ne peuvent valoir que pour les capitaux, tant qu'elles n'ont pas été notifiées à la caisse d'amortissement (aujourd'hui le Trésor).

Ces règles sont encore aujourd'hui en vigueur; en

effet, lors de la discussion de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, relatif aux saisies-arrêts et oppositions sur les sommes dues par l'État, le Gouvernement avait proposé que les oppositions sur les capitaux et sur les intérêts des cautionnements fussent faites exclusivement entre les mains du conservateur des oppositions au ministère des finances; il les plaçait ainsi dans les termes du paragraphe 2 de cet article [1].

Mais, sur les observations de la commission, la législation a été maintenue et l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836 porte textuellement, dans son dernier paragraphe : « Il n'est pas dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts des cautionnements. »

203. — Dans le projet de la même loi, se trouvait un article qui déclarait applicable aux capitaux et intérêts des cautionnements la prescription de cinq ans établie par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 [2].

Mais la commission, par l'organe de M. Dufaure, rapporteur, a soutenu que les titulaires de cautionnements étaient des créanciers d'une espèce particulière qui n'étaient pas atteints, *pour leur capital*, par la prescription quinquennale établie en 1831, et qui ne devaient pas y être assujettis, à cause de la nature de leur créance. La Chambre des députés a rejeté l'article du projet, et, par là, elle a décidé deux choses: 1° que les cautionnements n'ont pas été frappés de la déchéance prononcée par la loi de 1831 ; 2° qu'il ne convient pas de leur imposer cette règle. Mais il a été universellement reconnu que les intérêts sont prescriptibles par cinq ans (voir ce qui est dit à cet égard au chapitre XIII).

Depuis, le Conseil d'État a décidé, par un arrêt du 28 novembre 1839 (Sirey-Villeneuve 40, II, 231), que l'opposition pratiquée au Trésor sur les intérêts d'un cautionnement, et l'instance en mainlevée qui en est la suite, n'ont pas pour effet de suspendre la prescription quinquennale des intérêts qui court au profit de l'État.

---

1. Voyez le texte, chap. II, n° 71.
2. Voyez le chap. XIII.

Nous pensons également que les oppositions formées sur les cautionnements tombent sous le coup de la péremption quinquennale édictée par l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836. Le contraire a cependant été décidé par un arrêt de la cour de Paris du 7 juin 1851, ainsi motivé :

« En ce qui touche l'appel du ministre des finances contre les époux Bastien :

« Considérant qu'il ne s'agit pas dans l'espèce d'un privilège ou d'un droit de préférence à exercer par un créancier vis-à-vis d'autres créanciers ;

« Qu'il s'agit uniquement de la délégation d'un titre de rente déposé par un officier public, comme cautionnement entre les mains du ministre des finances ;

« Que cette délégation, qui ne peut produire son effet que pour le cas éventuel où le cautionnement deviendrait libre, est un acte licite et valable entre les parties, lequel ne doit pas être confondu avec les oppositions dont le capital ou les arrérages des rentes sur l'État ne peuvent être frappés ;

« Que dès lors la signification de cette délégation faite au Trésor constituait un droit au profit de l'intimé, et que la restitution du titre de rente ainsi déposé ne pouvait être effectuée au préjudice de cette signification ;

« Considérant, d'ailleurs, qu'aux termes de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1836, il n'est nullement dérogé aux lois réglementaires des cautionnements ;

« Que, d'après ces lois, la prescription de cinq ans n'est pas opposable ;

« Que les termes de l'article 13 sont précis, que leur vrai sens serait au besoin fixé d'une manière non moins précise et non moins certaine, d'une part, par la discussion législative qui a précédé le vote de la loi, d'autre part, par l'*interprétation qui lui a été donnée dans des actes officiels par l'administration même des finances ;*

« Adoptant au besoin les motifs des premiers juges... »

Les actes officiels émanés de l'administration des finances auxquels il est fait allusion dans les considérants de cet arrêt, consistent uniquement dans une décision du ministre des finances du 1er juillet 1847, mentionnée dans

une instruction de la direction générale de l'enregistrement et des domaines du 12 dudit mois. Cette instruction a été rapportée par une autre décision portée à la connaissance des préposés de l'enregistrement et des domaines le 30 novembre 1849.

Depuis lors, le tribunal civil de Versailles a rendu, le 12 juin 1879 (voir la *Gazette des Tribunaux* du 1er juillet 1879), un jugement appliquant la prescription quinquennale aux oppositions sur cautionnements, et aucune difficulté n'existe plus sur ce point, depuis que cette doctrine a été admise par la chambre civile de la Cour de cassation. D'après un arrêt du 9 août 1892, les dispositions de l'article 14 de la loi du 9 juillet 1836 sont applicables aux oppositions sur cautionnements, attendu que la réserve de l'article 13 (il n'est pas dérogé aux lois relatives aux oppositions à faire sur les capitaux et intérêts de cautionnements) n'a d'autre but que de maintenir les lois antérieures, en ce qu'elles permettent de saisir-arrêter les cautionnements entre les mains des greffiers ; qu'elle ne saurait s'étendre à la disposition de l'article 14 qui règle une matière toute différente.

Le même arrêt décide, en outre, que la prescription est opposable non seulement par le Trésor, mais par les tiers, quels qu'ils soient, cessionnaires ou créanciers.

204. — Nous avons expliqué que le titulaire du cautionnement pouvait céder et transporter les fonds de ce cautionnement à un tiers.

Dans ce cas, et si la cession n'avait pas eu lieu en forme de déclaration, ainsi que les décrets de 1808 et 1812 l'autorisent pour le transfert du privilège de second ordre, la cession devrait être faite par acte authentique, ou par acte sous signature privée, ayant date certaine, et sa notification, revêtue du visa du Trésor, serait nécessaire pour saisir le cessionnaire et lui donner un droit de préférence sur les créanciers postérieurs.

205. — Mais s'il s'agissait d'un cautionnement en rentes sur l'État, les oppositions des créanciers ordinaires et les significations de transport des cessionnaires ne seraient pas admises, parce que les rentes sur l'État,

déposées à titre de cautionnement, ne perdent pas, par ce dépôt, leur caractère d'insaisissabilité pour toutes créances autres que celles résultant des condamnations pour faits de charge que peut encourir le titulaire[1].

D'un autre côté, le transfert de la rente ne pouvant avoir lieu que dans la forme prescrite par les lois relatives à la dette inscrite, la cession ou le transport consenti de toute autre manière ne serait plus recevable.

Cependant le titulaire de la rente pourrait affecter son titre à un nantissement qui ne produirait un effet utile qu'après la libération intégrale et complète du comptable[2].

206. — Les cautionnements en immeubles ne sont pas susceptibles d'oppositions comme ceux fournis en numéraire ; mais les condamnations obtenues contre un titulaire de cautionnement immobilier auraient pour effet de donner aux créanciers qui les auraient obtenues, si elles étaient inscrites au bureau des hypothèques de la situation des biens affectés au cautionnement, un droit de privilège qui, suivant la date de cette inscription, leur assurerait un rang de préférence, et, dans tous les cas, les autoriserait à poursuivre l'expropriation des immeubles affectés au cautionnement, ainsi que nous l'avons expliqué.

207. — Une question, qui a été autrefois fort controversée, est celle de savoir si les créanciers ordinaires d'un cautionnement en numéraire peuvent, par suite de saisies-arrêts pratiquées au Trésor, faire verser entre leurs mains, par voie de distribution par contribution le cautionnement saisi avant toute cessation de fonctions. Pour soutenir l'affirmative, on se fondait sur le principe que tous les biens d'un débiteur sont saisissables par ses créanciers à moins d'une disposition spéciale. On faisait remarquer, en outre, que la loi du 25 nivôse an XIII, après avoir affecté les cautionnements par premier privilège à la garantie des condamnations pour faits de charge, par second privilège au remboursement des bailleurs de

---

1. Arrêt de Paris 25 juin 1832, Dalloz, 1838, II, 62.
2. Arrêt de Paris 7 juin 1851, D. P., 52, II, 39.

fonds, les affecte subsidiairement *au paiement*, dans l'ordre ordinaire, des créances particulières qui seraient *exigibles* sur eux, et qu'elle ne subordonne pas ce paiement ou l'exigibilité des créances ordinaires à la cessation des fonctions des titulaires, toutes les fois qu'il n'y a ni condamnation pour faits de charge, ni privilège de second ordre.

D'ailleurs, ajoutait-on, les créanciers pour faits de charge, s'il en survient, n'ont rien à redouter du remboursement du cautionnement effectué aux créanciers ordinaires : en effet, le paiement ne peut avoir lieu qu'après l'accomplissement des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la loi du 25 nivôse an XIII. Par conséquent, les créanciers pour faits de charge, s'il y en a, sont avertis, et s'ils veulent former des oppositions au remboursement des créances ordinaires, ce remboursement ne peut être fait au préjudice de leur privilège.

Le système contraire, auquel nous nous rallions, s'appuie sur deux arrêts de la cour de Bordeaux des 18 et 25 avril 1833.

On peut même dire que la jurisprudence est fixée dans ce sens et citer à l'appui de cette assertion deux arrêts de la cour de Bourges des 14 juillet 1851 et 5 juin 1852 (D. P., 52, II, 72 et 54, II, 125.)

« Considérant, est-il dit dans l'arrêt du 14 juillet 1851, que la loi du 25 nivôse an XIII établit, pour garantie des condamnations qui pourraient être prononcées pour faits de charge, un privilège de premier ordre *dont l'effet ne peut être connu qu'après la cessation des fonctions de l'officier ministériel;* que, jusqu'à ce moment sans doute, le cautionnement ne constitue qu'une créance éventuelle au respect des créanciers ordinaires, mais que ce caractère d'éventualité n'est pas un obstacle à ce que ces derniers exercent sur elle tous les droits que peut conférer une saisie-arrêt et ne puissent obtenir la saisie de la créance, *sous la condi ion d'attendre, pour la délivrance des deniers, l'époque où il sera certain qu'aucun privilège ne doit se produire.* »

L'arrêt du 5 juin 1852 n'est pas moins affirmatif sur ce point : « Considérant que le cautionnement des offi-

ciers ministériels est particulièrement affecté à la garantie des faits de charge, *et ne peut être attribué à un créancier pour toute autre cause durant l'exercice du titulaire;* que les intérêts sont seuls saisissables, et que la saisie ne peut avoir d'effets, quant au capital, *qu'après la cessation des fonctions du débiteur saisi...* »

En vain objecterait-on que quatre arrêts de la Cour de cassation des 11 juin 1811, 1er juin 1814, 26 mars 1821 et 4 février 1822, ont autorisé la régie à prélever des amendes, des frais et des droits d'enregistrement sur des cautionnements d'officiers ministériels; on soutiendrait avec raison que la Cour suprême n'a pu donner gain de cause à l'administration de l'enregistrement qu'en faisant rentrer les amendes et frais dans la classe des faits de charge; nous avons démontré au n° 182 que cette théorie était aujourd'hui abandonnée, et nous ne pensons pas qu'il y ait lieu de s'arrêter à cette objection.

En résumé, le cautionnement est une garantie pour tous les faits de charge qui peuvent survenir pendant la durée des fonctions du titulaire; par conséquent, il n'est pas libre dans les mains de ce dernier, et pendant que celui-ci est en fonctions, ses créanciers ne peuvent le détourner de l'affectation spéciale qu'il a reçue de la loi.

Ce système est d'ailleurs conforme à l'article 33 de la loi du 25 ventôse an XI ainsi conçu: « Le cautionnement sera spécialement affecté à la garantie des condamnations prononcées contre les titulaires *par suite de l'exercice de leurs fonctions.* Lorsque, par l'effet de cette garantie, le montant du cautionnement aura été employé, le notaire sera suspendu de ses fonctions jusqu'à ce que le cautionnement ait été rétabli. »

208. — Il n'y a pas lieu à controverse sur ce point, en ce qui concerne les cautionnements en rentes sur l'État, puisqu'ils ne sont susceptibles ni d'être saisis, ni d'être transférés à la requête des créanciers ordinaires, la législation sur la dette publique s'opposant à la saisie des rentes et à leur transfert qui ne peut être fait que dans la forme autorisée par les lois spéciales sur la dette inscrite.

209. — L'article 8 de la loi du 7 ventôse an VIII porte que tout citoyen qui n'aura pas satisfait, dans les délais fixés, au paiement de son cautionnement, ne pourra continuer l'exercice de ses fonctions, sous peine de destitution, s'il est employé des régies et administrations et, quant aux notaires, d'une amende égale à la moitié de la somme fixée pour le cautionnement, et, en cas de récidive, d'une amende égale au montant du cautionnement. Comme la loi du 7 ventôse an VIII a été rendue applicable, par l'article 97 de celle du 25 ventôse suivant, à tous les greffiers, avoués et huissiers établis en vertu de cette dernière loi, il n'est pas douteux que ces officiers ministériels soient soumis aux pénalités portées par l'article 8 de la loi du 7 ventôse. Elles seraient encourues si, par suite de condamnation pour faits de charge, le cautionnement venait à être distribué en totalité ou en partie aux créanciers du titulaire, et que ce dernier ne l'eût pas immédiatement remplacé ou complété, afin de pouvoir continuer ses fonctions. Le cautionnement étant la condition imposée, à titre de garantie publique, à l'exercice des fonctions, il en résulte que la fonction ne peut être exercée lorsque la condition n'est pas remplie, et par conséquent, la destitution est, dans ce cas, la peine encourue par tous les titulaires d'emplois ou de fonctions assujettis à l'obligation du cautionnement. Mais l'amende est une peine spéciale qui ne peut être prononcée que contre les officiers ministériels auxquels une loi expresse a infligé cette punition pour avoir exercé leurs fonctions sans cautionnement préalable ou complet. Les agents de change n'étant soumis par la loi du 25 ventôse an IX à aucune amende, en ce cas, ne seraient donc passibles que de la destitution. Car il est à remarquer que l'article 8 de la même loi qui défend, sous peine d'une amende, qui est au plus du sixième du cautionnement des agents de change, et au moins du douzième, à tous individus autres que ceux nommés par le Gouvernement, d'exercer les fonctions d'agents de change, ne peut s'appliquer qu'à des personnes qui ne seraient pas investies de ces fonctions.

§ VII. — Remboursement des cautionnements en numéraire des officiers ministériels et des comptables ; — Affranchissement des inscriptions de rentes sur l'État données en cautionnement ; — Libération des immeubles affectés aux cautionnements des comptables ; — Consignation des cautionnements non remboursés.

210. — Les formalités à remplir pour obtenir le remboursement des cautionnements en numéraire fournis par les officiers ministériels, sont indiquées dans les articles 5, 6 et 7 de la loi du 25 nivôse an XIII, que nous avons rapportés.

Nous allons les retracer succinctement, en indiquant également les autres conditions exigées et qui ne sont pas mentionnées dans cette loi.

Toutes les fois qu'un officier ministériel cesse ses fonctions, pour quelque cause que ce soit, il doit, avant de demander le remboursement de son cautionnement, déclarer cette cessation, soit au greffe du tribunal de première instance, s'il s'agit d'un avoué ou greffier de première instance, soit devant la cour d'appel, pour les greffiers et avoués à la cour d'appel, soit même à la Cour de cassation, pour les avocats à la Cour de cassation ; et devant les tribunaux de commerce, s'il s'agit des agents de change, courtiers et greffiers des tribunaux de commerce ; cette déclaration est affichée, dans le lieu des séances de la cour ou du tribunal, pendant trois mois.

De plus, les agents de change sont, en outre, tenus de faire afficher cette déclaration à la Bourse près de laquelle ils exercent leurs fonctions. L'accomplissement de cette formalité est constaté par le certificat du syndic de la Bourse.

Le titulaire doit produire en outre :

1° Le certificat d'inscription de son cautionnement ; à son défaut, une déclaration faite sur papier timbré, dûment légalisée, portant qu'il est adiré, que l'on renonce à s'en prévaloir, et qu'on s'engage à le renvoyer à l'administration dans le cas où il serait retrouvé ;

2° Un certificat du greffier du tribunal dans le ressort duquel le titulaire exerçait ses fonctions, certificat visé

par le président, et constatant que la déclaration prescrite a été affichée pendant le délai fixé; que, pendant cet intervalle, il n'a été prononcé contre le titulaire aucune condamnation pour fait de charge, et qu'il n'a été formé aucune opposition au greffe du tribunal, ou qu'elles ont été levées (Loi du 25 nivôse an XIII, art. 5, 6 et 7).

De plus, les avocats à la Cour de cassation, et les avoués à la cour d'appel doivent également produire, indépendamment du certificat délivré aux premiers par le greffier en chef de la Cour de cassation, et de celui délivré aux seconds par le greffier de la cour d'appel, un certificat de non-opposition du greffier du tribunal civil de leur résidence.

Le réclamant joint à ces pièces une lettre de demande en remboursement adressée au ministre des finances, énonçant les pièces produites, et indiquant le département et l'arrondissement où devra s'effectuer le remboursement.

Les commissaires-priseurs et les huissiers doivent en outre rapporter un certificat de *quitus* ou libération du produit des ventes dont ils ont été chargés. Aux termes du décret du 24 mars 1809, ce certificat est délivré par leur chambre, sur le vu des quittances des produits de leurs ventes, ou du récépissé de la Caisse des consignations, pour les sommes versées par eux à cette caisse; le certificat est visé par le procureur de la République du tribunal du ressort.

L'ordonnance du 22 août 1821 a tracé les règles à suivre par les huissiers et commissaires-priseurs, lorsqu'ils ne peuvent faire les justifications exigées pour obtenir le certificat de *quitus;* en voici le texte :

« Louis, etc.; — Sur le compte qui nous a été rendu que, dans plusieurs circonstances, les commissaires-priseurs et les huissiers étaient hors d'état de faire, après un long exercice, les justifications nécessaires pour obtenir le certificat de *quitus* exigé par le décret du 24 mars 1809, à l'effet de recevoir le remboursement de leurs cautionnements; vu la loi du 25 nivôse an XIII, les décrets des 25 septembre 1806 et 24 mars 1809, notre

ordonnance du 9 janvier 1818; voulant concilier les droits acquis aux tiers intéressés sur les cautionnements des officiers ministériels, et ceux de ces mêmes officiers à en être remboursés, lorsqu'après une publicité suffisante de la cessation de leurs fonctions, il ne survient aucune opposition; — sur le rapport de notre ministre secrétaire d'État des finances, notre Conseil d'État entendu, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

« Article 1er. — Lorsque les commissaires-priseurs ou huissiers auront cessé leurs fonctions, et que les titulaires, leurs héritiers ou ayants cause, seront dans l'impossibilité de représenter toutes les pièces comptables nécessaires pour obtenir le certificat de *quitus* exigé par le décret du 24 mars 1809, les chambres de discipline dont les titulaires dépendaient, ou le procureur du Roi du ressort, dans les cas prévus par notre ordonnance du 9 janvier 1818, constateront cette impossibilité et en déduiront les motifs : les chambres de discipline, par une délibération, et le procureur du Roi, dans un avis donné sur la demande des titulaires, de leurs ayants cause, ou de leurs créanciers.

Art. 2. — Dans le cas prévu en l'article ci-dessus, la déclaration de cessation de fonctions devra, outre l'affiche prescrite par l'article 5 de la loi du 25 nivôse an XIII, être insérée, à la poursuite du titulaire ou de ses ayants droit, pendant chacun des trois mois que durera ladite affiche, dans un des journaux imprimés au chef-lieu de l'arrondissement du tribunal, ou à défaut, au chef-lieu du département.

« Art. 3. — Le certificat des chambres de discipline ou des procureurs du Roi, attestant l'accomplissement des formalités réglées par les articles précédents, tiendra lieu du certificat de *quitus* exigé par le décret du 24 mars 1809.

« Art. 4. — A l'avenir, les commissaires-priseurs et les huissiers seront admis à faire régler, chaque année, par leur chambre de discipline, et, à défaut de chambre de discipline, par le procureur du Roi du ressort, le compte de leur gestion antérieure.

« Ce règlement de compte, qui ne pourra porter aucun

préjudice aux droits des tiers intéressés, aura pour effet de décharger les titulaires de l'obligation de représenter, lors de la cessation de leurs fonctions, et pour tout le temps compris audit règlement, le certificat de *quitus* prescrit par le décret du 24 mars 1809. »

211. — Lorsque la demande de remboursement du cautionnement est adressée par les héritiers du titulaire, les héritiers sont tenus, en outre des justifications ci-dessus prescrites, de fournir un certificat de propriété constatant leurs noms, prénoms, domiciles, la qualité en laquelle ils procèdent et possèdent, l'indication de leurs portions dans le cautionnement à rembourser, et l'époque de leur jouissance (Décret du 18 septembre 1806, art. 1er).

Ce certificat est délivré par le notaire détenteur de la minute, lorsqu'il y a inventaire, partage et autre acte public de transmission à titre gratuit; à défaut d'inventaire, il faut faire constater la qualité des héritiers par un acte de notoriété, passé en minute, et en vertu duquel le notaire qui l'a reçu délivre le certificat de propriété.

L'acte de notoriété peut être reçu par le juge de paix du lieu de l'ouverture de la succession, et, dans ce cas, le certificat de propriété peut être délivré par le juge de paix, sur l'attestation de deux témoins.

Lorsque la propriété de tout ou partie du cautionnement est constatée par un jugement, le certificat est délivré par le greffier dépositaire de la minute du jugement (même décret).

Ce que nous venons d'exposer s'applique aux cautionnements des officiers ministériels.

212. — Quant à ceux des comptables, la loi du 2 ventôse an XIII, articles 15 et 19, et l'ordonnance du 27 septembre 1820 avaient tracé les formalités à observer et les conditions à remplir pour en obtenir le remboursement; mais ces dispositions ont été modifiées par l'ordonnance du 22 mai 1825, que nous croyons utile de rapporter.

« Charles, etc.; — Vu notre ordonnance du 4 novembre dernier;

« Vu les dispositions de la loi du 21 février 1805

(2 ventôse an XIII) relatives aux remboursements des cautionnements fournis par les receveurs des finances, ainsi que l'ordonnance royale du 27 septembre 1820;

« Considérant que les deux portions de cautionnement dont cette loi autorise la restitution avant l'apurement définitif des comptes, représentent les deux tiers du cautionnement total;

« Considérant que l'ordre introduit dans la comptabilité publique présente des garanties qui permettent de faire jouir tous les comptables soumis à la juridiction de notre Cour des comptes, des avantages que la loi accorde aux receveurs des finances pour le retrait de leur cautionnement, et qui ont déjà été accordés, en partie, aux agents de l'administration des contributions indirectes, par l'ordonnance royale du 8 septembre 1815;

« Voulant fixer d'une manière uniforme les règles à suivre pour le remboursement des cautionnements des comptables qui ne sont pas soumis directement à la juridiction de notre Cour des comptes, et les justifications à fournir par les comptables pour obtenir, conformément à notre ordonnance du 14 février 1816, la compensation du cautionnement d'une gestion terminée avec celui d'une autre gestion qui serait confiée au même comptable;

« Notre Conseil d'Etat entendu, etc.

« Article 1er. — Conformément à la loi du 21 février 1805 (2 ventôse an XIII) et à l'ordonnance du 27 septembre 1820, tous les comptables des finances qui sont justiciables de notre Cour des comptes, et qui cesseront leurs fonctions, pourront, avant l'apurement définitif de leur comptabilité, obtenir le remboursement des deux tiers du cautionnement par eux fait en numéraire, lorsqu'ils auront remis au ministre des finances le dernier compte de leur gestion, et que la vérification de ce compte et de leurs écritures n'aura fait reconnaître aucun débet à leur charge.

« Le surplus du cautionnement pourra aussi être immédiatement remboursé, s'il est fourni, en remplacement de cette dernière partie, un cautionnement équivalent en immeubles ou en rentes sur l'État.

« Art. 2. — Les demandes formées en vertu de l'article précédent devront être accompagnées du consentement de l'administration des finances à laquelle le titulaire est attaché, et d'un certificat constatant que le dernier compte de sa gestion, appuyé de pièces et vérifié au ministère des finances, ne le constitue pas débiteur envers le Trésor royal.

« Art. 3. — Ces comptables obtiendront la remise du cautionnement immobilier mentionné dans l'article 1er, ou le remboursement de la portion de leur cautionnement réservée par le Trésor, en produisant, avec l'arrêt de *quitus* rendu sur leur dernier compte de gestion, un certificat de libération définitive qui leur sera délivré par le ministère des finances.

« Art. 4. — Les comptables qui ne sont pas soumis directement à la juridiction de la Cour des comptes, pouront obtenir le remboursement intégral des cautionnements qu'ils auront fournis en numéraire, en produisant à l'appui de leur demande le certificat de *quitus* définitif que les comptables supérieurs, sous la responsabilité desquels ils auront géré, devront leur délivrer dans les quatre mois qui suivront la cessation du service des titulaires.

« Ce certificat sera visé au ministère des finances et par le fonctionnaire chargé de surveiller la gestion du titulaire.

« Art. 5. — Les comptables qui réclameront, en vertu de l'ordonnance du 14 février 1816, la compensation du cautionnement d'une gestion, avec le cautionnement exigé pour une nouvelle gestion qui serait confiée au même titulaire, seront tenus de fournir à l'appui de leurs demandes les justifications indiquées ci-après, savoir :

« 1° Les comptables directs de la Cour des comptes produiront le consentement et le certificat prescrits par l'article 2, lorsque le cautionnement ancien sera égal ou inférieur au nouveau ; et les pièces indiquées à l'article 3, dans le cas où, le cautionnement exigé pour la nouvelle gestion se trouvant inférieur au cautionnement réalisé précédemment, le comptable demanderait la restitution de cet excédent ;

« 2° Les comptables subordonnés à des comptables supérieurs produiront les pièces prescrites par l'article 4, quelle que soit d'ailleurs la quotité du nouveau cautionnement.

« Art. 6. — Lorsqu'il y aura lieu d'appliquer les cautionnements des comptables au paiement des débets qu'ils auront contractés, cette application aura lieu en vertu des décisions spéciales de notre ministre secrétaire d'État des finances.

« Art. 7. — La présente ordonnance ne préjudiciera en aucune manière à l'exercice des droits des tiers sur les cautionnements des comptables. »

En outre, il est intervenu tout récemment un décret du 29 juin 1897, dont l'article 2 contient la disposition suivante :

Les percepteurs-receveurs municipaux, justiciables de la Cour des comptes ou des conseils de préfecture, sont admis, en cas de cessation définitive de leurs fonctions, à réclamer le remboursement des deux premiers tiers de leur cautionnement, en produisant au ministre des finances les pièces désignées ci-après : certificat d'inscription et, s'il y a lieu, certificat de privilège de second ordre, certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal civil, certificat du receveur des finances, visé par le trésorier général et constatant que : 1° la comptabilité du titulaire ne fait ressortir aucun débet à sa charge ; 2° que les derniers comptes de gestion ont été transmis à l'autorité chargée de les juger ; 3° que les maires et administrateurs des communes et établissements publics, dont la gestion est confiée au percepteur-receveur municipal, consentent au remboursement des deux premiers tiers du cautionnement.

Le dernier tiers du cautionnement de ces comptables pourra être remboursé également, s'il est fourni, en remplacement de ce reliquat, un cautionnement équivalent en rentes sur l'État.

Aux termes d'un autre décret du 27 août 1885, le receveur municipal de la ville de Paris peut, avant l'apurement de sa comptabilité, obtenir le remboursement de la

moitié de son cautionnement, lorsque la vérification de son compte et de ses écritures n'aura fait reconnaître aucun débet à sa charge.

Le surplus du cautionnement pourra être remplacé par un cautionnement équivalent en rentes sur l'État.

Si le comptable était décédé, ses héritiers ne pourraient obtenir le remboursement du cautionnement de leur auteur qu'en justifiant de leurs droits par un certificat de propriété, ainsi que nous l'avons expliqué ci-dessus.

La loi du 21 ventôse an VII, affectant le cautionnement immobilier fourni par les conservateurs des hypothèques à la garantie de leurs fonctions pendant dix années après la cessation de ces fonctions, ces titulaires ne peuvent être affranchis de cette responsabilité avant l'expiration de ce délai. Mais aussi, ce délai passé, ils ne peuvent être soumis à aucune action personnelle ou réelle à raison de leurs fonctions.

Telle est la jurisprudence de la Cour de cassation (voyez n° 186). C'est là une dérogation au droit commun, en matière de prescription, qui serait utilement étendue à d'autres classes de fonctionnaires et notamment aux ordonnateurs.

213. — En ce qui concerne le remboursement des cautionnements en numéraire, le décret du 31 mai 1862, portant règlement général sur la comptabilité publique, contient les dispositions suivantes :

« Art. 290. — Le remboursement des capitaux de cautionnements est effectué par les payeurs en vertu des ordres de paiement du ministre des finances, et imputé sur le fonds flottant des cautionnements. Les intérêts des capitaux de cautionnements sont ordonnancés par le ministre des finances sur les crédits législatifs. Ils sont acquittés par les payeurs sur la représentation des certificats d'inscription, ou, quand il y a privilège de second ordre, au vu du certificat délivré en vertu des décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812.

« Art. 291. — Les remboursements des capitaux de cautionnements ne peuvent être autorisés que dans les départements où les titulaires ont exercé en dernier lieu.

« Les ordonnances de paiement d'intérêts de cautionnements sont exclusivement délivrées sur la caisse du payeur du département dans lequel les titulaires exercent leurs fonctions[1].

« Art. 292. — Les capitaux de cautionnements ne forment ni recettes ni dépenses au budget de l'État; ils sont compris dans le bilan de l'administration des finances parmi les services spéciaux, et les résultats de leurs mouvements sont développés dans les comptes annuels. »

214. — L'article 16 de la loi de finances du 9 juillet 1836 porte :

« Le montant des cautionnements dont le remboursement n'aura pas été effectué par le Trésor public, faute de productions ou de justifications suffisantes, dans le délai d'un an à compter de la cessation des fonctions du titulaire ou de la réception des fournitures et travaux (s'il s'agit d'un fournisseur ou entrepreneur), pourra être versé en capital et intérêts à la Caisse des dépôts et consignations, à la conservation des droits de qui il appartiendra. — Ce versement libérera définitivement le Trésor public. »

On voit que la consignation est facultative de la part du Trésor : l'article portait d'abord, *sera versé*. M. le ministre des finances a demandé qu'on y substituât : *pourra être* versé. « On ne peut pas imposer, a-t-il dit, cette obligation d'une manière absolue au Gouvernement; il peut y avoir des circonstances où la mesure présenterait des inconvénients, parce qu'il peut arriver que le Gouvernement ne soit pas averti à une époque convenable. »

La consignation étant facultative doit toujours être autorisée par une décision administrative.

Toutefois, cette autorisation n'est pas nécessaire dans le cas où la consignation a lieu aux époques réglementaires de la clôture de l'exercice (30 avril de la seconde année) ou du 31 décembre pour les dépenses des exercices clos (art. 521 de l'Instruction générale sur la comptabilité publique du 20 juin 1859).

---

1. Ordonnance du 24 août 1841.

D'autre part, les créanciers opposants ont le plus grand intérêt à faire verser le cautionnement à la Caisse des consignations, pour éviter la prescription quinquennale qui atteindrait les arrérages; ils devront donc, si la consignation n'a pas eu lieu en vertu d'une décision administrative, mettre le Trésor en demeure d'effectuer cette consignation, soit par la signification d'un jugement l'autorisant expressément, soit même par la signification d'une simple ordonnance de référé.

VIII. — Compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'administration, relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements.

215. — Les lois des 25 nivôse et 6 ventôse an XIII n'ont établi aucune règle spéciale de compétence pour le règlement des questions qui peuvent s'élever sur leur application; les autres lois et ordonnances postérieures ne s'expliquent pas davantage sur la compétence respective des tribunaux civils et de l'administration.

Nous allons essayer de suppléer à ce silence, soit en rappelant les règles tracées par la jurisprudence, soit en indiquant celles qui nous paraissent devoir être adoptées.

D'abord, il est certain que toutes les questions qui peuvent s'élever sur les droits à la propriété du cautionnement, sont de la compétence des tribunaux ordinaires, seuls juges naturels des questions de propriété, à moins d'exceptions formellement exprimées par une loi spéciale.

Par conséquent, les contestations qui surgiraient, soit entre le titulaire ou ses héritiers, soit entre ses créanciers et le bailleur de fonds, sur la propriété même du cautionnement en numéraire ou en rentes, comme sur la propriété des immeubles obligés au cautionnement, devraient être décidées exclusivement par les tribunaux civils. — Par exemple, l'autorité judiciaire est compétente pour connaître d'une action intentée par le bailleur des fonds d'un cautionnement, lorsque l'action n'a pas pour objet d'attribuer aux tribunaux civils la connaissance des formes administratives établies pour la

constitution et la conservation du privilège de second ordre, mais a pour objet de réclamer, en faveur du bailleur des fonds, les droits résultant pour lui de son privilège, et l'annulation des paiements faits au mépris des oppositions par lui formées en vertu de ce privilège[1].

Il en serait de même des difficultés dont le résultat serait de faire constater des faits de charge, ainsi que de toutes autres contestations ayant pour objet la réclamation de privilège ou de droits de préférence sur le cautionnement, et sa distribution par contribution.

Ainsi, lorsqu'une personne s'est rendue caution d'un comptable du Gouvernement, ou, ce qui serait la même chose, a fourni les fonds du cautionnement, et qu'elle poursuit ce comptable, pour qu'il ait à lui fournir la décharge de son cautionnement, la connaissance de l'action appartient à l'autorité judiciaire et non à l'autorité administrative[2].

C'est à l'autorité judiciaire, à l'exclusion de l'autorité administrative, qu'il appartient de décider si la législation de 1848, relative aux bons du Trésor, a eu pour effet de modifier les conditions et d'étendre de cinq à trente ans la durée du cautionnement consenti, pour sûreté du paiement, fait par le Trésor, d'un bon à ordre déclaré adiré[3].

L'autorité administrative n'est pas compétente pour décider si le Trésor est ou non recevable en son action contre la caution, lorsque, par son fait, il l'a privée de son recours utile contre le débiteur principal.

Elle n'est pas compétente pour juger si le Trésor doit être tenu de diviser préalablement son action entre plusieurs cautions.

Dans les deux questions précédentes, l'autorité administrative doit surseoir à statuer sur la contrainte décernée contre la caution, jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par les tribunaux ordinaires[4].

---

1. Arrêt du Conseil d'État du 5 septembre 1838. — Recueil des arrêts du Conseil, 1838, p. 554.
2. Arrêt de cassation 22 mai 1811, de Villeneuve, 3e vol., I, p. 351.
3. Décision du Tribunal des conflits du 30 juillet 1850, affaire veuve Tilhard (Recueil de Lebon, 1850, p. 726).
4. Conseil d'État 18 avril, Lebon, 1821, I, page 538.

216. — Mais le ministre des finances et la Cour des comptes, suivant les circonstances, seraient seuls compétents pour fixer le *déficit* ou le *débet* d'un comptable ; et la décision de ces autorités serait exécutoire sur le cautionnement, en la forme administrative. La raison est que, lorsqu'il s'agit de vérifier la gestion d'un comptable, l'acte étant purement administratif, les tribunaux doivent s'abstenir d'en connaître, aux termes de la loi du 24 août 1790 et du décret 16 fructidor an III.

Il en serait de même toutes les fois qu'il s'agirait de déterminer les effets d'un acte administratif, ce qui ne peut être fait que par l'autorité administrative, c'est-à-dire en première instance, suivant les cas, soit par les conseils de préfecture, soit par le ministre, et, en dernier ressort, par la Cour des comptes et le Conseil d'État.

Ainsi, ce Conseil a décidé, par application de cette règle, que c'est à l'autorité administrative, et non aux tribunaux, qu'il appartient de prononcer sur le mérite d'une opposition formée par un particulier qui, pour se soustraire aux poursuites dirigées contre lui en qualité de caution d'un fermier de droits de l'État, conteste cette qualité[1].

De même, la suffisance du cautionnement, et la nécessité du complément ou supplément à fournir par le titulaire, ne peuvent être appréciées que par l'autorité administrative, chargée de recevoir et de conserver, dans l'intérêt public, le dépôt des cautionnements.

L'autorité administrative est seule compétente pour apprécier les effets d'un cautionnement consenti pour l'accomplissement d'un marché de travaux publics.

Il en est de même lorsqu'il s'agit d'un cautionnement donné par des tiers, pour un temps déterminé, et qu'il s'agit de savoir si, à l'expiration de ce délai, la caution doit être à l'abri de toute poursuite (Arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1842, Deschamps contre le Trésor public).

Lorsqu'un détournement a été commis par un receveur des finances, le ministre des finances est compétent pour

1. Décret du 24 juin 1808, de Villeneuve, 2e vol., II, p. 406.

décider qu'il sera prélevé sur le cautionnement du comptable la somme nécessaire pour couvrir l'État des effets de la responsabilité qu'il peut encourir vis-à-vis des particuliers qui ont souffert du fait de cet agent, et ce, encore bien que ledit comptable ait été déclaré en faillite, et que ce prélèvement soit contesté par les autres créanciers (Conseil d'État 27 juin 1867; — D. P., 1868, III, 97).

Il faut reconnaître que c'est à l'autorité administrative qu'il appartient de régler les rapports du Trésor et de ses agents.

Il est bien certain, en effet, que c'est à l'administration des finances à décider si ses agents ont commis des faits de charge qui engagent leur responsabilité et leur cautionnement.

217. — Cependant, la loi du 21 ventôse an VII attribue au tribunal civil de la situation des biens, contradictoirement avec le procureur de la République, le droit de recevoir le cautionnement en immeubles des conservateurs des hypothèques; et ce droit implique le pouvoir de décider toutes les questions qui pourraient s'élever sur l'état hypothécaire, la propriété et la valeur des immeubles ainsi offerts en cautionnement : sauf à l'administration à faire valoir toutes ses objections par l'organe du procureur de la République.

218. — Il n'y a que le ministre des finances qui ait le pouvoir d'autoriser le remboursement des cautionnements dont le service est fait par le Trésor. Car l'acte qui autorise ce remboursement engage l'État et le constitue débiteur d'une somme exigible, et il n'y a que le ministre ordonnateur des fonds des cautionnements déposés au Trésor, qui puisse ainsi créer un titre contre l'État. Toutefois, s'il y avait des oppositions, l'ordonnancement pourrait être fait, mais le paiement devrait être retardé jusqu'à la mainlevée; et, si un jugement prescrivait la distribution du cautionnement par contribution, l'autorité administrative ne pourrait vider valablement ses mains, que suivant que par justice il aurait été ordonné, à moins d'effectuer la consignation.

SECTION II. — *Cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique.*

219. — Les cautionnements des officiers ministériels et des comptables ont été établis pour être affectés à la responsabilité de l'exercice de leurs fonctions; ceux des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires de services et de travaux d'utilité publique ne sont pas moins utiles, car ils ont pour objet la garantie de la fidèle exécution des conventions intervenues entre ces traitants et l'État.

L'intérêt général et les règles d'une sage prévoyance ne permettent pas de confier à des particuliers, sans aucune garantie, l'entreprise des services et des travaux de l'État; il faut que la réalisation de ces entreprises soit assurée par le dépôt préalable d'un gage qui répond de leur exécution à l'époque et de la manière convenues, et qui ne peut être restitué qu'après la décharge de l'entrepreneur.

220. — Dans notre édition de 1881, nous constations qu'aucune loi n'avait tracé les règles applicables aux cautionnements des fournisseurs, entrepreneurs et concessionnaires publics; que la matière était régie par des règlements et des ordonnances, et surtout par les clauses et conditions particulières à chaque marché ou entreprise. Nous citions notamment l'ordonnance du 4 décembre 1836, sur les formalités à suivre dans tous les marchés passés au nom du Gouvernement, le règlement de l'administration des ponts et chaussées du 23 novembre 1866, ceux des administrations de la marine et de la guerre (10 juin 1870 et 17 octobre 1872).

Il y avait de grandes divergences dans la législation relative au mode de constitution des cautionnements, à leur conservation et à leur remboursement, ainsi qu'à la réception des oppositions qui les grevaient. On avait depuis longtemps été frappé des inconvénients qu'entraînait cet état de choses. La commission de revision du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, s'en est

préoccupée et a fait rendre le décret du 18 novembre 1882 qui a complètement réorganisé ce service.

221. — Aux termes de l'article 4 de ce décret, l'importance des garanties à fournir à titre de cautionnement provisoire par les soumissionnaires ou à titre de cautionnement définitif par les adjudicataires, continue à être déterminée par les départements ministériels, qui peuvent même dispenser l'ayant droit de tout cautionnement. Il peut aussi être stipulé que le cautionnement réalisé avant l'adjudication servira de cautionnement définitif. Cette clause permet à l'administration de faire la substitution d'office et évite ainsi des dérangements aux adjudicataires qui, autrefois, étaient obligés de réclamer le remboursement de leur dépôt de garantie et de fournir une autre garantie à titre définitif. Enfin, les cahiers des charges peuvent, à titre exceptionnel, autoriser les entrepreneurs à fournir des cautions personnelles, des affectations hypothécaires, des dépôts de matières dans les magasins de l'État, et ils déterminent l'action que l'administration exerce sur ces garanties.

222. — L'article 5 dispose que les garanties pécuniaires peuvent consister, au choix des soumissionnaires et des adjudicataires : 1° en numéraire; 2° en rentes sur l'État et en valeurs du Trésor au porteur, et 3° en rentes sur l'État nominatives et mixtes. Les valeurs transmissibles par voie d'endossement sont endossées en blanc et considérées comme valeurs au porteur. Après la réalisation du cautionnement, il est interdit d'apporter aucun changement à sa composition, sauf le cas prévu par l'article 9.

Le cautionnement provisoire ou définitif n'a pas besoin d'être homogène; il peut comprendre à la fois du numéraire et des rentes ou des valeurs; mais les valeurs énumérées ci-dessus sont les seules dont le dépôt soit admis; toutes les autres sont refusées, malgré les clauses contraires que les cahiers des charges pourraient contenir (Circ. de la Caisse des dépôts du 21 déc. 1882, § 3).

223. — L'article 6 détermine la marche à suivre pour calculer la valeur des titres offerts en cautionnement.

Pour les rentes nominatives, il reproduit la règle fixée par le décret du 31 janvier 1872 (voir § 154). Les bons du Trésor à l'échéance d'un an ou de moins d'un an sont acceptés pour le montant de leur valeur en capital et intérêts. Les autres valeurs sont calculées d'après le dernier cours publié au *Journal officiel.*

224. — L'article 7 contient plusieurs innovations importantes.

Tous les cautionnements sont reçus par la Caisse des dépôts, tandis qu'auparavant il y avait des distinctions à faire entre les cautionnements provisoires et définitifs, entre ceux qui étaient constitués en rentes nominatives et ceux qui étaient réalisés en rentes au porteur ou en numéraire. Tantôt le dépôt était fait entre les mains de l'agent judiciaire, tantôt entre les mains des préposés de la Caisse des dépôts, agissant comme comptables du Trésor, tantôt, enfin, à la Caisse des dépôts, à Paris. Il y avait là des anomalies que l'on a fait disparaître avec raison.

Les cautionnements sont soumis de plein droit aux règlements de la Caisse des dépôts sur les consignations. Il en résulte que les déposants de titres paient un droit de garde ; toutefois, on en exempte les titres affectés aux cautionnements provisoires, parce qu'ils sont reçus à titre de dépôt et non à titre de consignation. Par contre, les dépôts de numéraire effectués à titre définitif bénéficient de l'intérêt de 2 p. 100 par an.

225. — Les oppositions doivent avoir lieu entre les mains du comptable qui a reçu le cautionnement. Toutes autres oppositions sont nulles et non avenues. Par suite, la faculté accordée autrefois aux créanciers de former des oppositions au greffe est supprimée, et les parties ne sont plus obligées de produire des certificats négatifs de tous les greffiers des arrondissements où les travaux et les fournitures s'exécutent.

226. — D'après l'article 8, lorsque le cautionnement consiste en rente nominative, le titulaire de l'inscription de rente souscrit une déclaration d'affectation de la rente et donne à la Caisse des dépôts un pouvoir irrévocable à l'effet de l'aliéner s'il y a lieu.

Cette affectation est mentionnée au grand-livre de la Dette publique, quand il s'agit d'un cautionnement définitif. La même formalité n'est pas exigée pour un cautionnement provisoire dont la durée est si courte qu'aucun abus ne semble à craindre.

L'article 9 prévoit le cas où les rentes ou valeurs affectées à un cautionnement donnent lieu à un remboursement par le Trésor. Dans ce cas, la somme remboursée est touchée par la Caisse des dépôts, et elle demeure affectée au cautionnement jusqu'à due concurrence, à moins que le cautionnement ne soit reconstitué en valeurs semblables.

Les articles 10, 11 et 12 ont trait à la restitution des cautionnements ou à leur application à l'extinction des débets constatés par les administrations compétentes.

La Caisse des dépôts et consignations restitue les cautionnements provisoires au vu de la mainlevée donnée par le fonctionnaire chargé de l'adjudication, ou d'office, aussitôt après la réalisation du cautionnement définitif de l'adjudicataire. Les cautionnements définitifs ne sont restitués en totalité ou en partie qu'en vertu d'une mainlevée donnée par le ministre ou le fonctionnaire délégué à cet effet. Sont attribués à l'État les cautionnements provisoires des soumissionnaires qui, déclarés adjudicataires, n'ont pas réalisé leurs cautionnements définitifs dans les délais fixés par le cahier des charges. L'application des cautionnements définitifs à l'extinction des débets liquidés par les ministres compétents, a lieu aux poursuites et diligences de l'agent judiciaire du Trésor, en vertu d'une contrainte décernée par le ministre des finances. Enfin (art. 30), sont abrogés l'ordonnance du 4 décembre 1836 et les articles 68 à 81 du décret du 31 mai 1862, ainsi que toutes les dispositions contraires au présent décret.

Le titulaire n'a donc qu'à faire une demande de remboursement et à remettre son récépissé, si la mainlevée a été directement adressée par l'administration intéressée. Comme on l'a dit plus haut, on n'exige plus la production du certificat de non-opposition du greffier du tri-

bunal civil. Lorsque le remboursement est partiel, le récépissé est rendu au titulaire, après qu'il a été fait mention au dos de la somme restituée (Circ. Caisse des dépôts 21 décembre 1882, § 17).

227. — Il n'est pas question dans ce décret des cautionnements réalisés dans l'intérêt des départements. Mais il résulte d'un avis émis par le Conseil d'État, toutes sections réunies, à la date du 27 juin 1889, que ce décret et celui du 4 juin 1888 réglant la participation des sociétés d'ouvriers français aux marchés de l'État, doivent être regardés comme applicables de plein droit aux marchés passés au nom des départements, et par conséquent aux cautionnements se rapportant à ces marchés. Cette règle a été confirmée expressément par l'article 98 du décret du 22 juillet 1893 sur la comptabilité départementale.

Quant aux cautionnements relatifs aux marchés communaux, aucune modification n'a été apportée aux règles qui les concernent. Ils restent soumis aux prescriptions de l'ordonnance du 14 novembre 1837 et de l'instruction générale du 20 juin 1859. Ces cautionnements peuvent être faits en numéraire, en rentes sur l'État ou en immeubles, suivant que le cahier des charges l'a déterminé (art. 1026 de l'instruction de 1859). Les dépôts de garantie sont reçus par le receveur municipal et ne sont versés à la Caisse des consignations que lorsque le cautionnement est définitif. Si le cautionnement est réalisé en rentes sur l'État, l'acte d'affectation est passé avec l'agent judiciaire du Trésor. Toutefois, s'il s'agit d'une rente départementale, c'est le directeur départemental de l'enregistrement qui intervient; mais les rentes départementales vont disparaître prochainement. L'article 9 de la loi de finances du 24 décembre 1896 porte en effet qu'à partir du 1er janvier 1897, il ne sera plus inscrit aucune rente nouvelle aux livres auxiliaires des trésoreries générales. Ces livres seront fermés, dans chaque département, au fur et à mesure que toutes les inscriptions y figurant actuellement auront été reportées au grand-livre de la Dette publique tenu à Paris.

228. — Nous avons dit que les prêteurs de fonds de cautionnement étaient admis au bénéfice du privilège de second ordre, en remplissant les formalités prescrites par la loi du 25 nivôse an XIII et par les décrets des 26 août 1808 et 22 décembre 1812.

Ce privilège existe-t-il au profit des bailleurs de fonds de cautionnement des entrepreneurs ou fournisseurs de l'État?

Cela ne semble pas douteux. L'affirmative résulte d'ailleurs d'un arrêté du ministre des finances du 1er juin 1839, article 5, portant que les bailleurs de fonds, pour assurer leur privilège de second ordre, doivent faire constater leurs droits dans la déclaration de versement.

En outre, l'article 528 de l'instruction générale sur la comptabilité des receveurs des finances, en date du 20 juin 1859, est ainsi conçu :

« Lorsqu'un cautionnement (d'entrepreneur) a été fourni par des tiers, ceux-ci font constater leurs droits de privilège de second ordre dans les déclarations de versement à inscrire sur le livre des consignations, et ils interviennent, à cet effet, dans les déclarations qu'ils signent concurremment avec les fournisseurs et adjudicataires. Ils ne peuvent suppléer à l'accomplissement de cette formalité que par la signification extrajudiciaire, aux préposés entre les mains desquels les cautionnements ont été versés, d'un acte notarié conforme au modèle annexé au décret du 22 décembre 1812. »

L'existence de ce privilège a été reconnue implicitement par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 4 décembre 1848 (D. P., 48, I, 227 ; voir aussi Aubry et Rau, t. 3, p. 194).

On a vu[1] que le décret du 12 décembre 1806 accorde un privilège aux sous-traitants des services de la guerre sur le cautionnement des entrepreneurs de cette administration. Nous renvoyons aux explications que nous avons données de cette disposition.

229. — Les cautionnements immobiliers des entrepre-

1. Voyez art. 100.

neurs sont réalisés au moyen d'une obligation ou engagement contracté envers le préfet, représentant l'État, et contenant affectation hypothécaire des immeubles soumis au cautionnement; ils peuvent être également souscrits par acte devant notaire.

Nous insisterons ici de nouveau sur les inconvénients attachés aux cautionnements en immeubles[1]; interdire aux entrepreneurs, comme aux comptables, la faculté de donner des cautionnements immobiliers, serait une mesure prudente et d'une sage administration : car ces cautionnements exposent le Trésor à des difficultés de toutes sortes, et ne lui laissent le plus souvent qu'un gage de réalisation lente et difficile et d'une valeur insuffisante.

230. — On peut saisir-arrêter les capitaux et les intérêts dus des cautionnements des entrepreneurs et fournisseurs, comme ceux des comptables et des officiers ministériels, ainsi que nous l'avons expliqué. Il faut, dans ce cas, se conformer aux dispositions du décret du 18 août 1807 et aux autres formalités indiquées dans le chapitre II.

On peut également faire ordonner la distribution par contribution des fonds du cautionnement en numéraire. (Voir au surplus les n°s 201 et suivants, et pour la compétence, les n°s 215 et suivants.)

Section III. — *Cautionnements exigés en cas de perte de valeurs du Trésor.*

231. — Les valeurs du Trésor, perdues ou détruites, peuvent être remplacées moyennant un cautionnement dont la durée varie suivant la nature du titre. Nous insérons ici les articles du décret du 18 décembre 1869, qui règlent cette matière.

« Art. 38. - La partie qui a perdu ou adiré des coupons d'arrérages de rentes au porteur, peut être autorisée, sur sa demande, à en toucher le montant, moyen-

1. Voyez *suprà*, n° 161.

nant le dépôt préalable d'un cautionnement en rentes nominatives et directes, dont la durée est limitée à cinq ans à dater de l'échéance de chaque coupon perdu (Décision du 4 décembre 1850). »

Il a été fait exception à cette règle en faveur des coupons de l'emprunt Morgan, l'administration ayant considéré ces valeurs émises à l'étranger, comme ne tombant pas sous le coup de la déchéance prononcée par la loi française. La durée du cautionnement a été fixée à vingt ans à partir de l'échéance de chaque coupon (Décision ministérielle du 2 octobre 1876).

« Art. 39. — En pareil cas, la réclamation est soumise par le directeur de la dette inscrite au ministre, qui en ordonne le renvoi à la direction du contentieux, pour être procédé à la réalisation de l'acte de cautionnement qui doit précéder le payement demandé.

« Art. 40. — Au vu de l'ampliation de la décision ministérielle et du récépissé de la Caisse centrale constatant le dépôt de la rente affectée, un acte est passé par l'agent judiciaire avec la partie qui a perdu les coupons, et à laquelle un bordereau d'annuel, visé au contrôle, est remis pour toucher les arrérages.

« En même temps, l'inscription déposée en nantissement est frappée de l'opposition de l'agent judiciaire, pour que le transfert ne puisse avoir lieu.

« Art. 41. — A l'expiration des cinq ans, sur la demande de restitution de l'inscription, le directeur du contentieux s'assure auprès du directeur de la dette inscrite qu'il n'est survenu aucun fait de nature à s'opposer à cette restitution.

« Art. 42. — En cas de perte d'une inscription de rente au porteur, les tiers qui s'en prétendraient ou s'en feraient reconnaître légitimes propriétaires, pourront obtenir la délivrance d'un nouveau titre, à la charge de fournir préalablement un cautionnement en rentes nominatives pour un temps illimité, d'une valeur égale au montant de l'inscription déclarée perdue ou adirée (Décision ministérielle du 4 décembre 1850). »

La loi du 15 juin 1872 a limité à vingt ans la durée de

ces cautionnements ; ces vingt ans datent de la signature de l'acte de cautionnement.

En outre, une décision ministérielle du 8 juillet 1890 a dispensé les rentiers de fournir le cautionnement préalable dont il vient d'être parlé pour le capital de la rente au porteur perdue et les a autorisés à affecter en garantie l'inscription nominative à provenir de la conversion du titre au porteur qui fait l'objet de la demande de remplacement.

« Art. 43. — Ce cautionnement sera augmenté d'une somme suffisante pour répondre, dans les mêmes termes, tant des coupons des titres adirés qui viendraient à être présentés au paiement, que des années d'arrérages dont l'acquit pourrait être réclamé au Trésor lors de la présentation de l'inscription au porteur déclarée perdue (même décision).

« Art. 44. — Les remplacements des extraits d'inscriptions de rentes mixtes auxquels sont attachés des coupons d'arrérages au porteur, ne s'opèrent, suivant le mode admis pour les effets au porteur, que sur le dépôt préalable d'un cautionnement réalisé en une inscription nominative suffisante pour garantir le Trésor contre la reproduction des coupons échus et non payés ou restant à échoir, et dont le possesseur pourrait réclamer ultérieurement le paiement s'ils étaient retrouvés.

« La durée de garantie est de cinq ans pour chaque coupon à partir de son échéance (Décision ministérielle du 22 janvier 1869).

« Art. 45. — Les mêmes formalités sont suivies pour la réception du cautionnement en rentes, auquel sont assujettis dans les cas ci-après les réclamants pour perte d'autres titres au porteur ou nominatifs souscrits par le Trésor, savoir :

« I. Les souscripteurs d'emprunt, qui déclarent avoir perdu ou adiré leur certificat provisoire entièrement libéré ; ils ne peuvent obtenir la délivrance de l'inscription de rente nominative y afférente qu'à la condition d'affecter en dépôt ce dernier titre au Trésor pendant trente ans, à dater de la libération du certificat d'emprunt, et,

en outre, une autre inscription nominative représentant le montant de cinq années d'arrérages (le délai de dépôt a été limité à vingt ans par la loi du 15 juin 1872).

« II. Les souscripteurs d'emprunt dont le certificat provisoire déclaré perdu ou adiré n'est pas entièrement libéré. Dans ce cas, les termes arriérés doivent être soldés au Trésor, avec les intérêts de retard, avant la délivrance de l'inscription nominative qui doit être déposée à titre de cautionnement pendant cinq ans seulement à partir de la date de l'inscription (Décision ministérielle du 20 septembre 1854). »

Une décision ministérielle du 5 août 1871 fait partir le délai de cinq ans de l'expiration du mois qui suit l'exigibilité du dernier terme de l'emprunt.

Ce paragraphe est applicable (Décision du 10 octobre 1871) aux récépissés provisoires des bons non libérés, 2-10, 3-10, 5-10, créés en exécution de la loi du 21 juillet 1870.

Ces bons, au porteur, productifs d'intérêts à 5 p. 100 par an, sont munis de coupons semestriels pour dix années. Ils étaient émis pour cette période de dix ans, avec la faculté pour le Trésor de les rembourser à l'expiration de la deuxième, de la troisième ou de la cinquième année suivant chaque catégorie, en prévenant les souscripteurs trois mois à l'avance.

L'émission de ces valeurs a donné lieu à la délivrance de titres de diverses natures, savoir :

1° Au moment de la souscription, une reconnaissance de dépôt détachée d'un registre à souche, et que le souscripteur indiqué nominativement doit échanger contre :

2° Un récépissé provisoire au porteur délivré en échange de la reconnaissance de dépôt et qui doit constater la libération partielle ou intégrale des parties, attendu que le montant de ces bons était payable, moitié lors de l'émission, et moitié du 15 au 30 septembre 1870, mais avec faculté pour les souscripteurs de se libérer intégralement au moment de leur souscription ;

3° Un bon définitif au porteur délivré en échange du

récépissé provisoire, lors seulement de la libération intégrale de ce dernier titre;

4° Un certificat nominatif de dépôt, lorsque les souscripteurs le réclamaient de préférence à un bon définitif au porteur, et en échange du récépissé provisoire libéré.

En cas de perte des certificats nominatifs de dépôt, et des reconnaissances de dépôt qui indiquent le nom du souscripteur, on ne peut leur appliquer aucune règle relative aux titres au porteur.

Les récépissés provisoires non entièrement libérés sont assimilés aux certificats d'emprunt non libérés mentionnés dans le paragraphe 2 de l'article 45 du décret du 18 décembre 1869. La délivrance d'un titre définitif ne peut être obtenue, en remplacement de ce récépissé provisoire perdu ou adiré, qu'à la charge par le souscripteur de le libérer intégralement et de déposer au Trésor pendant cinq ans une inscription nominative représentant la valeur nominale du titre réclamé.

Dans ce cas, le délai de cinq ans doit courir à partir du jour où le souscripteur aurait pu être déclaré déchu de ses droits à la souscription.

Sur la production de l'acte de cautionnement dûment autorisé par une décision spéciale du ministre des finances, le caissier-payeur central remet au réclamant ou à son mandataire, soit un bon définitif, soit un certificat nominatif de dépôt tenant lieu du bon définitif afférent au récépissé provisoire adiré. Les récépissés provisoires libérés, les bons définitifs perdus ou adirés sont assimilés par la décision ministérielle du 13 octobre 1871 aux obligations trentenaires.

La décision du 5 août 1871, qui fait partir le délai de cinq ans de l'expiration du mois qui suit l'exigibilité du dernier terme de l'emprunt, a été rendue applicable, par une décision postérieure au 3 p. 100 amortissable, aux récépissés provisoires des obligations trentenaires.

« III. En cas de perte d'une obligation trentenaire, le réclamant, après y avoir été dûment autorisé par une décision ministérielle rendue sur la proposition du direc-

teur du mouvement général des fonds, doit affecter, à titre de nantissement, dans un acte passé avec l'agent judiciaire du Trésor, et laisser en dépôt à la Caisse centrale pendant trente ans (aujourd'hui vingt ans), à partir dudit acte de cautionnement, une rente nominative sur l'État représentant la valeur nominale du titre déclaré perdu ou adiré, ainsi que le montant de cinq années d'intérêts cumulés à 4 p. 100. »

En vertu de la même décision ministérielle et sur la production d'un des originaux de l'acte de cautionnement, le caissier-payeur central du Trésor remet au réclamant ou à son mandataire un certificat nominatif tenant lieu de l'obligation trentenaire perdue.

Cette disposition est applicable par analogie à toutes les valeurs de même nature, par exemple :

Aux obligations provisoires entièrement libérées de l'emprunt Morgan ;

Aux récépissés provisoires libérés et bons définitifs 2-10, 3-10, 5-10 (Loi du 23 juillet 1870) ;

Aux bons de liquidations définitifs ou provisoires ; bons du Trésor à long terme ;

Aux rentes amortissables ; en cas de perte d'une valeur de cette nature, il doit être déposé au Trésor, pour en obtenir le remplacement : 1° une rente égale au montant nominal du titre perdu ; 2° une rente égale à la valeur de cinq ans d'arrérages, lesdites rentes calculées au cours moyen du jour de la décision ministérielle, sans que ce cours puisse dépasser le pair.

Toutefois, si la première rente donnée en nantissement était de la même série que celle perdue, il suffirait qu'elle fût égale à cette dernière ; il n'y aurait pas lieu d'exiger une valeur égale au montant du remboursement, car le titre perdu et le titre donné en gage sortiraient au tirage en même temps, et auraient par conséquent, dans tous les cas, la même valeur.

Les rentiers qui ont perdu des inscriptions au porteur amortissables, bénéficient, d'ailleurs, aujourd'hui des dispositions de la décision ministérielle du 8 juillet 1890 rapportée plus haut.

Le paragraphe 3 est applicable aussi aux bons de liquidation de la ville de Paris.

« IV. En cas de perte d'un bon du Trésor au porteur, la durée du cautionnement à fournir en rentes nominatives est également de trente années (aujourd'hui vingt ans), à dater du lendemain de l'échéance du titre.

« V. S'il s'agit de bons du Trésor nominatifs, transmissibles par endossement, ou d'autres valeurs du Trésor émises à ordre par la caisse centrale du Trésor public, les propriétaires ou bénéficiaires peuvent en obtenir le remboursement sur leur déclaration de perte, moyennant un cautionnement en rentes, dont la durée est de cinq ans à partir du lendemain de l'échéance du titre.

« VI. En cas de perte de la quittance visée, sur laquelle les arrérages de rentes sont payables, le réclamant peut en obtenir le remplacement et le paiement, sur le dépôt préalable, à titre de cautionnement, pendant cinq ans à partir de l'échéance des arrérages, d'une inscription de rente nominative équivalente à la somme portée en la quittance visée.

« Le directeur de la dette inscrite provoque la décision ministérielle qui autorise la réalisation du cautionnement à passer avec l'agent judiciaire du Trésor public.

« VII. Dans le cas où la partie qui a perdu ou adiré une inscription de rente mixte, déclare ne pouvoir fournir le cautionnement exigé, il y peut être suppléé, en vertu d'une décision spéciale rendue sur la proposition du directeur de la dette inscrite, de la manière suivante :

« 1° En remplacement de l'inscription mixte perdue ou adirée, il est expédié au nom du titulaire deux inscriptions purement nominatives représentant chacune la moitié de celle dont la perte sera certifiée, conformément au décret du 3 messidor an XII ;

« 2° L'une de ces coupures est remise à la partie réclamante ; l'autre, représentant un capital supérieur au montant des coupons d'arrérages à payer, est conservée au Trésor pour être affectée au cautionnement jusqu'à l'expiration de la cinquième année à partir de l'échéance du dernier coupon.

« Art. 46. — En cas de perte de traites de la marine, les bénéficiaires qui auront justifié régulièrement de leurs droits de propriété et de leur identité peuvent, sur la proposition du directeur du mouvement général des fonds et en vertu d'une décision spéciale du ministre, en obtenir le remboursement par le caissier-payeur central, sur leur quittance, à la charge de fournir préalablement un cautionnement en rentes suffisant pour répondre du paiement du capital desdites traites, dans les formes et délais prévus en pareil cas. »

Section iv. — *Cautionnements des journaux ou écrits périodiques*[1].

232. — La loi du 9 juin 1819 a introduit, la première, l'obligation du cautionnement pour les journaux ou écrits périodiques.

Cette loi fixait le cautionnement à fournir par les propriétaires ou éditeurs de journaux ou écrits périodiques, savoir : dans les départements de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, à 10,000 fr. de rente sur l'État pour les journaux quotidiens, et à 5,000 fr. de rente pour les journaux ou écrits périodiques paraissant à des termes moins rapprochés. Dans les autres départements, le cautionnement des journaux quotidiens devait être de 2,500 fr. de rente dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus ; de 1,500 fr. de rente dans les villes au-dessous, et de la moitié de ces rentes pour les journaux ou écrits périodiques qui paraissaient à des termes moins rapprochés.

Les cautionnements pouvaient être également effectués à la Caisse des consignations, en y versant le capital de la rente, au cours du jour du dépôt (art. 1er, L. du 9 juin 1819).

233. — La loi du 18 juillet 1828 modifia ces dispositions : elle maintint, sauf les exceptions exprimées en son article 3, l'obligation, pour le propriétaire ou les proprié-

1. La loi du 29 juillet 1881, article 5, porte que tout journal ou écrit périodique peut être publié sans autorisation préalable et *sans dépôt de cautionnement*. Il en résulte que cette quatrième section n'a plus qu'un intérêt historique ; néanmoins, nous croyons devoir reproduire, à titre de document, l'exposé des législations successives qui régissaient ces cautionnements.

taires de tout journal ou écrit périodique, de fournir un cautionnement avant sa publication.

Si le journal ou écrit périodique devait paraître plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement était fixé à 6,000 fr. de rente.

Le cautionnement était égal aux trois quarts du taux fixé, si le journal ou écrit périodique ne devait paraître que deux fois par semaine. Il était égal à la moitié de ce cautionnement, si le journal ou écrit périodique ne devait paraître qu'une fois par semaine. — Il était égal au quart, si le journal ou écrit périodique devait paraître seulement plus d'une fois par mois.

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne, était de 2,000 fr. de rente dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus ; de 1,200 fr. de rente dans les autres villes, et de la moitié de ces rentes pour les journaux ou écrits périodiques qui paraîtraient à des termes moins rapprochés (Loi du 18 juilllet 1828, art. 2).

La même loi divisait le cautionnement en deux parts : l'une formant les trois quarts, l'autre le quart ; celle-ci seule devait être la propriété propre du gérant ; les trois quarts pouvaient appartenir à la société du journal, ou à quelques-uns des associés seulement, ou enfin à un tiers qui consentait à déposer, pour le compte de l'entreprise, la somme de rentes requise (*ibid.*, art. 5).

234. — La loi du 14 décembre 1830 abaissa le taux du cautionnement à 2,400 fr. de rente, pour les journaux ou écrits périodiques paraissant plus de deux fois par semaine ; pour ceux ne paraissant que deux fois par semaine, le cautionnement fut fixé aux trois quarts de ce chiffre ; à la moitié, pour ceux paraissant seulement plus d'une fois par mois.

Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine et de Seine-et-Oise fut fixé à 800 fr. de rente dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus ; à 500 fr. de rente dans les

autres villes; et, respectivement, à la moitié de ces deux rentes, pour les journaux ou écrits périodiques qui paraîtraient à des termes moins rapprochés.

Le gérant responsable devait posséder en son propre et privé nom la totalité du cautionnement (Loi du 14 décembre 1830, art. 1er).

235. — Mais la loi du 9 septembre 1835 a changé les dispositions qui précèdent et les a remplacées par les règles suivantes. Nous reproduisons textuellement ceux de ses articles relatifs aux cautionnements des journaux ou écrits périodiques.

« Art. 13. — Le cautionnement que les propriétaires de tout journal ou écrit périodique sont tenus de fournir, sera versé en numéraire au Trésor qui en payera l'intérêt au taux réglé pour les cautionnements.

« Le taux de ce cautionnement est fixé comme suit:

« Si le journal ou écrit périodique paraît plus de deux fois par semaine, soit à jour fixe, soit par livraison et irrégulièrement, le cautionnement sera de 100,000 fr.

« Le cautionnement sera de 75,000 fr. si le journal ou écrit périodique ne paraît que deux fois par semaine.

« Il sera de 50,000 fr. si le journal ou écrit périodique ne paraît qu'une fois la semaine.

« Il sera de 25,000 fr. si le journal ou écrit périodique paraît seulement plus d'une fois par mois.

« Le cautionnement des journaux quotidiens publiés dans les départements autres que ceux de la Seine, de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne sera de 25,000 fr. dans les villes de 50,000 âmes et au-dessus.

« Il sera de 15,000 fr. dans les villes au-dessous, et respectivement de la moitié de ces deux sommes pour les journaux et écrits périodiques qui paraissent à des termes moins rapprochés.

« Il est accordé aux propriétaires des journaux ou écrits périodiques actuellement existants un délai de quatre mois pour se conformer à ces dispositions.

« Art. 14. — Continueront à être dispensés de tout cautionnement les journaux et écrits périodiques mentionnés en l'article 3 de la loi du 18 juillet 1828.

« Art. 15. — Chaque gérant responsable d'un journal ou écrit périodique devra posséder, en son propre et privé nom, le tiers du cautionnement.

« Dans le cas où, soit des cessions totales ou partielles du cautionnement appartenant à un gérant, soit des jugements passés en force de chose jugée, prononçant la validité de saisies-arrêts formées sur ce cautionnement, seraient signifiés au Trésor, le gérant sera tenu de rapporter, dans les quinze jours de la notification qui lui en sera faite, soit la rétrocession, soit la mainlevée de la saisie-arrêt : faute de quoi, le journal devra cesser de paraître, sous les peines portées en l'article 6 de la loi du 9 juin 1819.

« Art. 19. — En cas de condamnation contre un gérant, pour crime, délit, ou contravention de la presse, la publication du journal ou écrit périodique ne pourra avoir lieu, pendant toute la durée des peines d'emprisonnement et d'interdiction des droits civils, que par un autre gérant remplissant toutes les conditions exigées par la loi.

« Si le journal n'a qu'un gérant, les propriétaires auront un mois pour en présenter un nouveau, et, dans l'intervalle, ils seront tenus de désigner un rédacteur responsable. — Le cautionnement entier demeurera affecté à cette responsabilité. »

236. — Cette loi, on le voit, substituait au cautionnement en rentes une garantie en numéraire, versée dans les caisses du Trésor ; de plus, elle réduisait à un tiers la portion du cautionnement devant appartenir au gérant.

237. — Un décret du Gouvernement provisoire du 6 mars 1848 a supprimé les cautionnements des journaux. Ils ont été rétablis par le décret du 9 août suivant qui en a fixé le maximum à 24,000 fr. Cette disposition a été maintenue par l'article 1er de la loi du 16 juillet 1850 ; mais, aux termes du décret du 17 février 1852, le cautionnement à fournir pour les journaux et écrits périodiques des départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et du Rhône a été élevé à 50,000 fr.

238. — Un décret du Gouvernement de la défense na-

tionale du 10 octobre 1870 a de nouveau aboli les cautionnements des journaux.

L'abrogation de ce décret résulte de la loi du 6 juillet 1871 que nous citons textuellement :

« Article 1er. — Le décret du 10 octobre 1870 par lequel le Gouvernement de la défense nationale a supprimé le cautionnement des journaux et écrits périodiques est abrogé.

« Art. 2. — Le cautionnement est, en conséquence, rétabli pour tous les journaux politiques sans exception, et pour les journaux et écrits périodiques non politiques paraissant plus d'une fois par semaine.

« Sont seules exceptées les feuilles quotidiennes ou périodiques ayant pour objet la publication des avis, annonces, affiches judiciaires, arrivages maritimes, mercuriales et prix courants, les cours de la bourse et des halles et marchés.

« Art. 3. — Le cautionnement, pour les journaux ou écrits périodiques qui y sont assujettis, sera :

« De 24,000 fr. dans le département de la Seine, si le journal ou écrit périodique paraît plus de trois fois par semaine, soit à jours fixes, soit par livraisons irrégulières en une ou plusieurs éditions; et de 18,000 fr, seulement, si la publication n'a lieu que trois fois par semaine au plus.

« Dans tous les autres départements, le cautionnement sera de 12,000 fr. pour les écrits paraissant plus de trois fois par semaine, si la publication a lieu dans une ville de 50,000 âmes et au-dessus, et de 6,000 fr., si elle a lieu dans toute autre ville.

« Il sera de moitié seulement des sommes ci-dessus fixées, pour les journaux ou écrits périodiques paraissant trois fois par semaine seulement ou à des intervalles plus éloignés.

« La publication sera censée faite au lieu où siège l'administration ou la rédaction du journal ou écrit périodique, quel que soit le lieu de l'impression.

« Art. 4. — Le cautionnement sera affecté par privilège au paiement des frais, dommages-intérêts et amendes

auxquels les propriétaires, gérants ou auteurs des articles incriminés pourront être condamnés.

« Le prélèvement s'opérera dans l'ordre indiqué par le présent article.

« Il pourra, en tout ou en partie, être grevé du privilège de second ordre au profit des bailleurs de fonds qui auront rempli les conditions exigées en pareil cas.

« Demeurent, en conséquence, abrogées les dispositions des lois antérieures qui assujettissaient le propriétaire et le gérant du journal à posséder en propre une partie du cautionnement.

« Art. 5. — Tout journal ou écrit périodique qui aura encouru, dans la personne de son gérant ou dans celle de l'auteur d'un article incriminé, une condamnation à l'amende et à des réparations civiles affectant son cautionnement, sera tenu de satisfaire à ces condamnations dans un délai de quinzaine à partir du jour où elles seront devenues définitives, ou de cesser sa publication, qu'il ne pourra reprendre qu'après avoir justifié de la complète libération de son cautionnement.

« Art. 6. — Demeurent en vigueur sans modification les dispositions de la loi du 11 mai 1868, relatives à la déclaration préalable et au dépôt.

« Art. 7. — Toute infraction aux dispositions des articles 2, 3, 5 et 6 de la présente loi sera punie d'une amende de 100 fr. à 2,000 fr. et d'un emprisonnement de six jours à six mois. Celui qui aura publié le journal ou écrit périodique, et l'imprimeur, seront solidairement responsables des amendes.

« L'article 463 du Code pénal pourra, dans tous les cas, être appliqué.

« Art. 8. — Il est accordé aux propriétaires de journaux ou écrits périodiques existant actuellement sans cautionnement, un délai de deux mois pour se conformer aux dispositions de la présente loi. »

Les dispositions de la loi du 11 mai 1868 visées dans l'article 6 de la loi précitée et relatives à la déclaration préalable et au dépôt sont les suivantes :

« Art. 2. — Aucun journal ou écrit périodique ne peut

être publié s'il n'a été fait à Paris, à la préfecture de police, et, dans les départements, à la préfecture, et quinze jours au moins avant la publication, une déclaration contenant :

« 1° Le titre du journal ou écrit périodique et les époques auxquelles il doit paraître ;

« 2° Le nom, la demeure et les droits des propriétaires autres que les commanditaires ;

« 3° Le nom et la demeure du gérant ;

« 4° L'indication de l'imprimerie où il doit être imprimé.

« Toute mutation dans les conditions ci-dessus énumérées est déclarée dans les quinze jours qui la suivent.

« Toute contravention aux dispositions du présent article est punie des peines portées dans l'article 5 du décret du 17 février 1852.

« Art. 7. — Au moment de la publication de chaque feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il sera remis à la préfecture pour les chefs-lieux de département, à la sous-préfecture pour ceux d'arrondissement, et pour les autres villes à la mairie, deux exemplaires signés du gérant responsable ou de l'un d'eux, s'il y a plusieurs gérants responsables.

« Pareil dépôt sera fait au parquet du procureur impérial ou à la mairie, dans les villes où il n'y a pas de tribunal de première instance.

« Ces exemplaires sont dispensés du droit de timbre. »

Aux termes d'un arrêté du 19 août 1871, les cautionnements pour l'Algérie étaient fixés ainsi qu'il suit :

« Journaux paraissant plus de cinq fois par semaine, 3,600 fr. ;

« Journaux paraissant cinq fois par semaine ou à des intervalles plus éloignés, 1,800 fr. »

Comparée avec la législation antérieure, la loi du 6 juillet 1871 présentait plusieurs changements qu'il importe de signaler :

1° Le cautionnement, qui n'était imposé qu'aux journaux politiques, avait été étendu aux journaux littéraires ;

2° L'obligation pour le gérant de posséder tout ou partie du cautionnement avait disparu;

3° Enfin, la loi de 1868 n'avait pas prévu de sanction, pour le cas où le journal n'aurait pas rempli la formalité relative au dépôt. Cette lacune avait été comblée par l'article 7 de la loi que nous étudions.

(Voir les observations de M. Salvy, député à l'Assemblée nationale, rapporteur de la loi.)

239. — Quant aux divers cas de responsabilité qui pouvaient atteindre un journal et donner lieu contre lui à des recours sur son cautionnement pour faits du journal, nous nous bornerons à rappeler le principe posé par le législateur de 1819 et reproduit par l'article 4 de la loi de 1871 :

« Le cautionnement sera affecté par privilège au paiement des frais, dommages-intérêts et amendes, etc... »

L'article 5 ajoutait : « Tout journal qui aura encouru dans la personne de son gérant, etc... »

On voit par l'article 4 que le paiement des frais, dommages-intérêts, dont la condamnation était prononcée contre le gérant ou l'auteur de l'article, devait d'abord être prélevé sur le cautionnement, avant l'acquit des amendes au profit de l'État. La loi avait voulu ainsi donner aux particuliers, lésés par les articles de journaux, l'assurance qu'ils pourraient toujours obtenir satisfaction, lorsque leurs réclamations seraient accueillies par les tribunaux.

240. — L'article 5 de la loi démontre que le cautionnement devait toujours être complet, pour que le journal ou écrit périodique pût paraître : la contravention à cette obligation était punie d'une amende de 100 fr. à 2,000 fr. et d'un emprisonnement de six jours à six mois.

Nous venons de dire qu'il fallait toujours que le cautionnement fût complet; mais, en outre, il fallait qu'il fût inscrit au nom du propriétaire ou du gérant pour remplir le vœu de la loi. Dans la pratique, les certificats d'inscription des cautionnements des journaux étaient libellés ainsi qu'il suit :

« Le Directeur de la dette inscrite certifie que pour le journal intitulé publié à département

de il a été versé une somme de qui est inscrite sur le livre des cautionnements avec jouissances des intérêts à compter du et au nom de M. . »

241. — Une ordonnance du 18 novembre 1835 avait été rendue en exécution de la loi du 9 septembre précédent. Les articles 2, 3, 4 et 8 de cette ordonnance étaient appliqués par l'administration pour le versement et le remboursement des cautionnements.

Aux termes des articles 2, 3 et 4, les cautionnements qui devaient être fournis en numéraire étaient versés à la caisse du caissier central à Paris, ou à la caisse des receveurs des finances dans les départements ; il était délivré de ces versements des récépissés convertis ensuite en certificats d'inscription sur les livres du Trésor, conformément à l'arrêté du Gouvernement du 24 germinal an VIII. Les titulaires touchaient, au moyen de ces certificats, les intérêts afférents aux cautionnements qu'ils avaient fournis. Ces intérêts couraient du jour des versements.

Suivant l'article 8, les gérants qui renonçaient à leurs fonctions et les propriétaires qui cessaient leur entreprise, en faisaient la déclaration à la direction de la librairie à Paris, et dans les départements au secrétariat général de la préfecture; il leur était donné acte de cette déclaration. « Après un délai de trois mois à partir du jour où il y aura eu réellement cessation, soit des fonctions du gérant, soit de la publication du journal, sur le vu de la déclaration préindiquée, et de la demande spéciale qui lui sera adressée par l'ayant droit, le ministre des finances ordonnera le remboursement dudit cautionnement, à moins que, par suite de poursuites commencées ou de condamnations, des oppositions n'aient été faites au Trésor. »

242. — Nous venons de parcourir toute la législation qui régit les cautionnements. On a pu voir que cette législation, formée d'éléments divers, réclame une codification qui embrasse toutes ses parties dans une loi générale.

Cette loi a été réclamée à plusieurs reprises par les Chambres, et notamment en 1842, lors de la discussion à la Chambre des députés du projet d'article qui proposait la suppression du privilège de second ordre des bailleurs de fonds.

Nous pensons qu'elle devrait consacrer la prohibition absolue des cautionnements en immeubles, conformément au principe posé par l'article 97 de la loi du 28 avril 1816.

CHAPITRE VI

DES DROITS DU TRÉSOR PUBLIC SUR LES BIENS DES COMPTABLES

SOMMAIRE

243. — Dispositions des anciennes lois et ordonnances relativement aux droits du Trésor sur les biens des comptables.
244. — Édit du 13 août 1669; ses prescriptions, confirmées par le décret des 12-24 novembre 1790.
245. — Loi du 11 brumaire an VII.
246. — Discussion au Conseil d'État des articles 2098, 2121 et 2153 du Code civil.
247. — Texte de la loi du 5 septembre 1807.
248. — Étendue des privilèges et droits d'hypothèque légale qu'elle accorde au Trésor.
249. — Privilège sur les meubles des comptables.
250. — La présomption légale est que les comptables sont propriétaires des meubles, même de ceux de leurs femmes dont ils sont séparés de biens; conséquences qui en résultent.
251. — *Quid,* dans le cas où la femme serait séparée de corps?
252. — Ancienne jurisprudence, lorsque les meubles n'étaient plus en la possession du comptable.
253. — La présomption établie en faveur du Trésor doit toujours céder à la preuve contraire.
254. — Ordre dans lequel le Trésor exerce son privilège sur les meubles des comptables.
255. — Motif qui a fait établir ce privilège. Jusqu'à quelle époque peut-il être exercé?
256. — La loi réserve, au profit du Trésor, un privilège sur les cautionnements des titulaires; résultats de cette disposition en ce qui concerne les tiers créanciers.
257. — Privilège attribué au Trésor sur les immeubles des comptables, et sur ceux acquis par leurs femmes, depuis leur nomination; — en quoi il consiste.
258. — Les enfants et autres descendants des comptables peuvent-ils être présumés personnes interposées? — Jurisprudence.
259. — Le privilège sur les immeubles atteint tous ceux acquis à titre onéreux depuis la nomination des comptables. — Ceux acquis auparavant, mais dont le prix a été payé depuis, ne sont pas soumis au privilège du Trésor.
260. — Ce privilège n'a lieu qu'à la charge de l'inscription dans les deux mois de l'acte translatif de propriété. — Motifs qui ont fait établir l'obligation de l'inscription.

261. — Avis du Conseil d'État du 13 février 1808.
262. — *Quid*, dans le cas où, le comptable ayant revendu dans les deux mois l'immeuble par lui acquis, sans que le Trésor eût pris inscription, le tiers détenteur aurait fait transcrire ?
263. — Hypothèque légale du Trésor sur les immeubles qui appartenaient aux comptables avant leur nomination ; elle n'existe qu'à la charge de l'inscription.
264. — Pourquoi la loi n'a-t-elle pas accordé au Trésor, soit un seul privilège, soit une seule hypothèque sur les biens des comptables ?
265. — Si l'inscription de privilège n'était pas prise dans le délai fixé, le Trésor pourrait-il encore, en s'inscrivant après ce délai, faire valoir son privilège ?
266. — Aucun délai n'est fixé pour requérir l'inscription d'hypothèque légale au profit du Trésor.
267. — A quelle époque l'inscription fait-elle remonter l'effet de cette hypothèque ?
268. — Obligation de renouveler les inscriptions de privilège et d'hypothèque légale du Trésor avant l'expiration des dix années de leur date.
269. — Les acquéreurs d'immeubles appartenant aux comptables doivent-ils, pour purger légalement ces immeubles, remplir les formalités prescrites par l'article 2194 du Code civil ?
270. — Le privilège du Trésor sur les immeubles des comptables ne s'exerce qu'à défaut de mobilier.
271. — Obligations imposées aux comptables, aux receveurs de l'enregistrement et aux conservateurs des hypothèques.
272. — Les inscriptions ne sont prises d'office par les conservateurs des hypothèques que sur les comptables nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807.
273. — Mais le Trésor peut prendre par mesure de précaution des inscriptions contre les autres comptables toutes les fois qu'il le juge nécessaire.
274. — Le ministre des finances peut permettre l'aliénation des biens des comptables.
275. — Injonctions faites aux agents du Gouvernement, dans le cas d'aliénation par un comptable en débet.
276. — Certificat à produire par le Trésor dans le cas où le comptable ne serait pas constitué en débet à l'époque de l'aliénation.
277. — Pièces à fournir au conservateur pour obtenir la radiation des inscriptions du Trésor.
278. — A partir de quelle époque commence à courir la prescription des droits du Trésor public ?
279. — Les inscriptions sur les biens des comptables doivent subsister jusqu'à ce qu'il en ait été donné mainlevée en la forme prescrite.
280. — Compétence des tribunaux ordinaires en ce qui concerne l'exécution de la loi du 5 septembre 1807.
281. — Les biens des comptables, saisis pour cause de débet, ne sont plus vendus administrativement.
282. — Texte de l'avis du Conseil d'État du 25 février 1808, qui a rendu applicables au Trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil et la loi du 5 septembre 1807.
283. — Les communes et les établissements publics n'ont pas de privilèges sur les biens de leurs comptables.

284. — Observations sur la loi du 5 septembre 1807; le cautionnement des comptables est une garantie suffisante de leur gestion.

243. — L'établissement d'un privilège au profit de l'État sur les biens des comptables remonte, en France, à une époque assez ancienne.

D'abord, en vertu de la loi 46, § 3, *Dig.*, *De jure fisci : Fiscus semper habet jus pignoris,* on admettait que le Trésor avait un droit d'hypothèque sur les biens des comptables, acquis depuis leur gestion, et un privilège qui le faisait préférer à tous les autres créanciers, même privilégiés, tels que le vendeur.

Comme il était arrivé que plusieurs officiers comptables prenaient la précaution de mettre leurs biens à couvert sous des noms empruntés, l'article 16 de l'ordonnance de Roussillon de janvier 1563 avait défendu aux habiles à se porter héritiers de ceux qui décédaient en office, charge et administration de finances, de se porter héritiers par bénéfice d'inventaire, les obligeant de se porter héritiers purs et simples, ou de renoncer à la succession [1].

Les officiers comptables, fermiers et autres, employaient souvent les deniers du roi, comme on disait alors, c'est-à-dire de l'État, en acquisitions de charges et de terres considérables, qui rendaient les privilèges du Trésor, ou du roi, entièrement incertains et arbitraires.

La séparation de biens entre les comptables et leurs femmes contribuait aussi beaucoup à rendre les droits et les privilèges du roi inutiles, par le moyen des reprises franches et quittes de toutes dettes que les femmes exerçaient sur les biens de leurs maris, aussi bien que par l'intervention des femmes, frauduleusement séparées de leurs maris [2].

244. — Pour obvier à ces inconvénients, le roi Louis XIV, sur le rapport de Colbert, contrôleur général des finances, renouvela, par l'édit du 13 août 1669, l'ancienne disposition des ordonnances, à l'effet de conser-

1. Ferrière, *Dictionnaire de droit,* v° *Comptables.* — *Finances,* 8 ; Lebret, *Action,* 9.
2. *Idem.*

ver le privilège des deniers royaux sur les biens des officiers comptables.

L'article 1er de cet édit porte que le roi aura la préférence aux créanciers des officiers comptables, fermiers généraux, particuliers et autres, ayant le maniement des deniers du roi, pour les sommes qui lui seront dues, sans concurrence ni contribution, nonobstant toutes saisies précédentes, excepté les frais funéraires, de justice, et autres privilèges, droits des marchands qui réclament leurs marchandises dans les délais de la coutume, et du propriétaire des maisons des villes, sur les meubles qui s'y trouveront, pour six mois de loyer.

L'article 2 conserve au roi la même préférence à tous créanciers, même au vendeur, pour ce qui concerne les offices, afin d'assurer la rentrée des débets, souffrances et supercessions ou pour quelque autre cause que ce soit, procédant de l'exercice du comptable possesseur de l'office.

L'article 3 ordonne que le roi soit privilégié sur le prix des immeubles acquis depuis le maniement de ses deniers, néanmoins après le vendeur et celui dont les deniers ont été employés à l'acquisition, lorsque cet emploi sera mentionné dans le contrat d'acquisition.

Quant aux immeubles acquis avant le maniement, l'article 4 ne donne point de préférence au roi, mais seulement une hypothèque à partir des provisions de l'office comptable, des baux à ferme, ou des traités et des commissions.

Pour obvier aux fraudes qui pourraient se commettre au préjudice des droits du roi, l'article 5 veut que tout ce qui a été ordonné par les articles précédents ait lieu nonobstant les oppositions et actions des femmes séparées de leurs maris, à l'égard des meubles trouvés dans la maison du comptable, qui n'auront pas appartenu à sa femme avant son mariage, même sur le prix des immeubles acquis par elle depuis sa séparation, s'il n'est justifié que les deniers employés à l'acquisition lui appartiennent légitimement.

Nous avons présenté l'analyse complète de l'édit de

1669, parce que cet édit est demeuré en vigueur, sauf de légères modifications, jusqu'à la Révolution de 1789, et qu'il a servi de base à la loi du 5 septembre 1807.

Le décret des 12, 14 et 24 novembre 1790 renouvela, dans les articles 16 et 17, les dispositions de l'édit de 1669.

245. — Plus tard, la loi du 11 brumaire an VII restreignit les droits du Trésor.

Elle ne reconnut, au profit de la nation, qu'un droit d'hypothèque légale sur les biens des comptables de deniers publics, pour raison de leur gestion, et, à l'égard de leurs cautions, sur ceux de leurs biens servant de cautionnement; et l'exercice de ce droit fut subordonné à l'obligation de l'inscription, qui ne devait prendre rang que du jour de l'accomplissement de cette formalité (art. 21, 22). La loi n'accordait, du reste, au Trésor aucun privilège sur les meubles des comptables. — Telle était la législation à l'époque de la discussion du Code civil.

246. — L'article 11 du projet du chapitre des privilèges et hypothèques, devenu depuis l'article 2098 du Code, était ainsi rédigé :

« Le privilège, à raison des contributions publiques, et l'ordre dans lequel il s'exerce sont réglés par les lois qui les concernent[1]. »

Dans la séance du Conseil d'État du 3 ventôse an XII, M. Defermon demanda : 1° que la disposition de cet article fût généralisée et étendue à toutes les espèces de privilèges que peut avoir le Trésor public; 2° que l'article fût placé après l'article 6, maintenant 2097, portant : « Les créanciers privilégiés qui sont dans le même rang sont payés par concurrence. »

Ces propositions furent adoptées ; sur un nouveau rapport, le texte définitif de l'article 2098 fut arrêté dans la séance du 5 ventôse an XII, en ces termes : « Le privilège, à raison des droits du Trésor public, et l'ordre dans lequel il s'exerce, sont réglés par les lois qui les concernent.

1. Fenet, t. XV, p. 328.

« Le Trésor public ne peut cependant obtenir de privilège au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers. »

D'un autre côté, l'article 30 du projet, devenu l'article 2121, porte que les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont :.....

§ 3. « Ceux de l'État, des communes et des établissements publics, sur les biens des receveurs et administrateurs comptables. »

Enfin, l'article 62, devenu l'article 2153, dispose : « Les droits d'hypothèque purement légale de l'État, des communes et des établissements publics sur les biens des comptables, ceux des mineurs ou interdits sur les tuteurs, des femmes mariées sur leurs époux, seront inscrits sur la représentation de deux bordereaux contenant seulement :

« 1° Les nom, prénoms, profession et domicile réel du créancier, et le domicile qui sera par lui, ou pour lui, élu dans l'arrondissement;

« 2° Les nom, prénoms, profession, domicile, ou désignation précise du débiteur;

« 3° La nature des droits à conserver, et le montant de leur valeur, quant aux objets déterminés, sans être tenu de le fixer, quant à ceux qui sont conditionnels, éventuels ou indéterminés. »

Nous reviendrons sur les motifs qui furent donnés pour astreindre le privilège du Trésor à la formalité de l'inscription. Bornons-nous à constater ici que cette obligation lui fut imposée par le Code civil.

Il restait, conformément à l'article 2098, à régler par des lois particulières les droits du Trésor et l'ordre dans lequel ils s'exercent.

247. — C'est ce que fit la loi du 5 septembre 1807, relativement aux comptables; en voici le texte :

« Article 1er. — Le privilège et l'hypothèque maintenus par les articles 2098 et 2121 du Code civil, au profit du Trésor public, sur les biens meubles et immeubles de tous les comptables chargés de la recette et du paiement de ses deniers, sont réglés ainsi qu'il suit.

« Art. 2. — Le privilège du Trésor public a lieu sur tous les biens meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

« Ce privilège ne s'exerce néanmoins qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code civil.

« Art. 3. — Le privilège du Trésor public sur les fonds de cautionnement des comptables continuera d'être régi par les lois existantes.

« Art. 4. — Le privilège du Trésor public a lieu :

« 1° Sur les immeubles acquis à titre onéreux par les comptables, postérieurement à leur nomination;

« 2° Sur ceux acquis au même titre, et depuis cette nomination, par leurs femmes, même séparées de biens.

« Sont exceptées néanmoins les acquisitions, à titre onéreux, faites par les femmes, lorsqu'il sera légalement justifié que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

« Art. 5. — Le privilège du Trésor public, mentionné en l'article 4 ci-dessus, a lieu conformément aux articles 2106 et 2113 du Code civil, à la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

« En aucun cas, il ne peut préjudicier :

« 1° Aux créanciers privilégiés désignés dans l'article 2103 du Code civil, lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilège;

« 2° Aux créanciers désignés aux articles 2101, 2104 et 2105 du Code civil, dans le cas prévu par le dernier de ces articles;

« 3° Aux créanciers du précédent propriétaire qui auraient, sur les biens acquis, des hypothèques légales existantes indépendamment de l'inscription, ou toute autre hypothèque valablement inscrite.

« Art. 6. — A l'égard des immeubles des comptables,

qui leur appartenaient avant leur nomination, le Trésor public a une hypothèque légale, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2121 et 2134 du Code civil. — Le Trésor public a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable autrement qu'à titre onéreux, postérieurement à sa nomination.

« Art. 7. — A compter de la publication de la présente loi, tous receveurs généraux de département, tous receveurs particuliers d'arrondissement, tous payeurs généraux et divisionnaires, ainsi que les payeurs de département, des ports et des armées, seront tenus d'énoncer leurs titres et qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange et autres translatifs de propriété, qu'ils passeront; et ce, à peine de destitution, et en cas d'insolvabilité envers le Trésor public, d'être poursuivis comme banqueroutiers frauduleux.

« Les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques seront tenus aussi, à peine de destitution et, en outre, de tous dommages-intérêts, de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription, au nom du Trésor public, pour la conservation de ses droits, et d'envoyer tant au procureur impérial du tribunal de première instance de l'arrondissement des biens, qu'à l'agent du Trésor public à Paris, le bordereau prescrit par les articles 2148 et suivants du Code civil.

« Demeurent néanmoins exceptés les cas où, lorsqu'il s'agira d'une aliénation à faire, le comptable aura obtenu un certificat du Trésor public, portant que cette aliénation n'est pas sujette à l'inscription de la part du Trésor. Ce certificat sera énoncé et daté dans l'acte d'aliénation.

« Art. 8. — En cas d'aliénation, par tout comptable, de biens affectés aux droits du Trésor public par privilège ou par hypothèque, les agents du Gouvernement poursuivront, par voie de droit, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable.

« Art. 9. — Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, le Trésor public sera tenu, dans trois mois à compter de la notification

qui lui sera faite, aux termes de l'article 2183 du Code civil, de fournir et de déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus, un certificat constatant la situation du comptable. A défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription aura lieu de droit, et sans qu'il soit besoin de jugement.

« La mainlevée aura également lieu de droit dans le cas où le certificat constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le Trésor public.

« Art. 10. — La prescription des droits du Trésor public, établie par l'article 2227 du Code civil, court, au profit des comptables, du jour où leur gestion a cessé.

« Art. 11. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. »

248. — Cette loi est remarquable par l'étendue des privilèges et droits d'hypothèque légale qu'elle accorde au Trésor.

L'article 2098 du Code civil avait posé le fondement de ces privilèges et droits, à la condition de respecter les droits antérieurement acquis à des tiers; ce qui ne doit s'entendre, suivant un arrêt de la cour de Paris du 4 mars 1839[1], que des droits acquis avant les lois qui ont organisé le privilège du Trésor.

L'article 2121 avait accordé au Trésor, sur les biens des comptables, une hypothèque légale soumise à l'inscription.

Mais la loi du 5 septembre 1807 donne une plus grande extension à ces droits.

249. — En effet, l'article 2 accorde un privilège général au Trésor sur tous les meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari.

Ce privilège frappe les biens de tous les comptables, c'est-à-dire de tous les fonctionnaires qui, opérant des recettes et effectuant des paiements, ont le maniement des deniers du Trésor.

---

1. Dalloz, 1839, II, 108. — Dans le même sens, M. Troplong, *Privilèges et hypothèques*, t. Ier, n° 99, p. 110, 3e édition.

qui leur appartenaient avant leur nomination, le Trésor public a une hypothèque légale, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2121 et 2134 du Code civil. — Le Trésor public a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable autrement qu'à titre onéreux, postérieurement à sa nomination.

« Art. 7. — A compter de la publication de la présente loi, tous receveurs généraux de département, tous receveurs particuliers d'arrondissement, tous payeurs généraux et divisionnaires, ainsi que les payeurs de département, des ports et des armées, seront tenus d'énoncer leurs titres et qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange et autres translatifs de propriété, qu'ils passeront; et ce, à peine de destitution, et en cas d'insolvabilité envers le Trésor public, d'être poursuivis comme banqueroutiers frauduleux.

« Les receveurs de l'enregistrement et les conservateurs des hypothèques seront tenus aussi, à peine de destitution et, en outre, de tous dommages-intérêts, de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription, au nom du Trésor public, pour la conservation de ses droits, et d'envoyer tant au procureur impérial du tribunal de première instance de l'arrondissement des biens, qu'à l'agent du Trésor public à Paris, le bordereau prescrit par les articles 2148 et suivants du Code civil.

« Demeurent néanmoins exceptés les cas où, lorsqu'il s'agira d'une aliénation à faire, le comptable aura obtenu un certificat du Trésor public, portant que cette aliénation n'est pas sujette à l'inscription de la part du Trésor. Ce certificat sera énoncé et daté dans l'acte d'aliénation.

« Art. 8. — En cas d'aliénation, par tout comptable, de biens affectés aux droits du Trésor public par privilège ou par hypothèque, les agents du Gouvernement poursuivront, par voie de droit, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable.

« Art. 9. — Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, le Trésor public sera tenu, dans trois mois à compter de la notification

qui lui sera faite, aux termes de l'article 2183 du Code civil, de fournir et de déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus, un certificat constatant la situation du comptable. A défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription aura lieu de droit, et sans qu'il soit besoin de jugement.

« La mainlevée aura également lieu de droit dans le cas où le certificat constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le Trésor public.

« Art. 10. — La prescription des droits du Trésor public, établie par l'article 2227 du Code civil, court, au profit des comptables, du jour où leur gestion a cessé.

« Art. 11. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. »

248. — Cette loi est remarquable par l'étendue des privilèges et droits d'hypothèque légale qu'elle accorde au Trésor.

L'article 2098 du Code civil avait posé le fondement de ces privilèges et droits, à la condition de respecter les droits antérieurement acquis à des tiers; ce qui ne doit s'entendre, suivant un arrêt de la cour de Paris du 4 mars 1839[1], que des droits acquis avant les lois qui ont organisé le privilège du Trésor.

L'article 2121 avait accordé au Trésor, sur les biens des comptables, une hypothèque légale soumise à l'inscription.

Mais la loi du 5 septembre 1807 donne une plus grande extension à ces droits.

249. — En effet, l'article 2 accorde un privilège général au Trésor sur tous les meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari.

Ce privilège frappe les biens de tous les comptables, c'est-à-dire de tous les fonctionnaires qui, opérant des recettes et effectuant des paiements, ont le maniement des deniers du Trésor.

---

1. Dalloz, 1839, II, 108. — Dans le même sens, M. Troplong, *Privilèges et hypothèques*, t. Ier, no 99, p. 110, 3e édition.

Sont soumis au privilège accordé au Trésor par la loi du 5 septembre 1807, les receveurs de l'enregistrement (Trib. de la Seine 5 juin 1869, Letocart), les gardes généraux des forêts qui ont eu le maniement des fonds de l'État, par exemple des sommes destinées au service du reboisement (Trib. de Digne, aff. Denizot), le préfet d'un département auquel des fonds ont été remis pour un service public (Conseil d'État 10 juillet 1874, aff. Baron), les membres d'une commission municipale qui, pendant la guerre de 1870-1871, ont opéré des recettes et des dépenses pour le compte de la commune, et notamment ont signé des quittances de taxes (Conseil d'État 20 mars 1874, D., 75, III, 21).

Mais ce privilège ne saurait être réclamé sur les meubles des fournisseurs des armées (Cass. civ. 3 mai 1843, D., *Rép.*, v° *Privilèges*, p. 153), non plus que sur les biens mobiliers des agents comptables des matières (Cass. civ. 9 février 1856, D., 56, I, 78), ni sur ceux des débitants de tabac (Caen 10 juin 1862, S. 62, II, 507); mais il s'applique aux percepteurs des contributions directes. La cour de Colmar a, il est vrai, rendu en sens contraire, le 10 juin 1820, un arrêt dont la doctrine est approuvée par Troplong (*Priv. et hyp.*, t. II, n° 430bis) et par Aubry et Rau (t. III, p. 180). Elle s'appuie sur ce que les percepteurs ne sont que de simples collecteurs d'impôts, des préposés des trésoriers généraux, et qu'ils ne sont pas désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807. — La jurisprudence s'est prononcée en faveur du privilège. Nous citerons notamment un arrêt fortement motivé de la Cour de Nancy du 8 mars 1884 (*Journal du Palais*, 1884, p. 334). La Cour établit que les comptables énumérés à l'article 7 sont soumis à l'hypothèque légale du Trésor, c'est-à-dire à une responsabilité plus efficace et plus sévère, mais que cet article ne limite en aucune façon à ces comptables le privilège qui existe sur les biens de tous les comptables sans exception (voir d'ailleurs sur cette question l'article 273). D'autre part, l'arrêt constate que, loin d'être de simples collecteurs, préposés des trésoriers généraux, les percep-

teurs sont des fonctionnaires indépendants, nommés directement par le Gouvernement, révocables par lui seulement, que leurs cautionnements sont versés dans les caisses du Trésor, et qu'à ces divers points de vue leur situation est exactement la même que celle des receveurs particuliers, dont la qualité de comptable n'est pas discutée.

250. — Dans tous les cas, la présomption légale est que les comptables sont propriétaires des meubles; par conséquent, toutes les fois que les femmes, même séparées de biens, réclament cette propriété, c'est à elles à faire preuve légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, ou que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

Mais comment cette preuve pourra-t-elle être rapportée?

La loi, en ne s'expliquant pas sur cette disposition, laisse évidemment toute latitude aux juges : la preuve la plus irréfragable résultera d'abord d'actes authentiques, tels que contrats de mariages et donations, lorsqu'un état de mobilier sera joint à ces actes, ainsi que d'inventaires et de partages. Les actes sous seing privé, ayant date certaine, pourront également servir à faire les justifications que la loi exige des femmes, même séparées de biens (C. civ., art. 1328).

Mais la preuve testimoniale ne serait pas admise, à moins qu'il ne s'agît d'une valeur moindre de 150 fr. (C. civ., art. 341).

Remarquez que la loi étend ce privilège du Trésor, à l'égard des femmes séparées de biens, *à tous les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari;* ce qui comprend même les maisons qui seraient louées au nom de la femme.

251. — Mais si la femme était séparée de corps, séparation qui emporte toujours celle de biens (C. civ., art. 311), et qu'elle habitât une maison distincte de celle de son mari, la présomption de privilège, établie en faveur du Trésor, cesserait d'être applicable; car la femme aurait alors, non seulement un domicile d'habitation différent

de celui de son mari, mais elle aurait recouvré la libre disposition de son mobilier (C. civ., art. 1449), qui aurait cessé d'être en la possession et sous l'administration de son mari, depuis la séparation de corps prononcée et exécutée. Si le Trésor croyait voir entre les époux séparés de corps une connivence coupable pour frustrer ses droits, ce serait à lui de prouver que les meubles placés dans la maison d'habitation personnelle de la femme sont néanmoins la propriété du mari, et, comme tels, doivent être soumis à l'exercice des privilèges de l'État.

252. — Cette opinion est conforme à l'ancienne jurisprudence, qui admettait que le droit qu'avait le roi sur les meubles des comptables ne devait durer qu'autant que ces meubles étaient en leur possession : car, comme les meubles n'avaient pas, alors plus qu'aujourd'hui, de suite par hypothèque, le roi ne conservait point de privilège sur les effets mobiliers des comptables, sitôt qu'ils n'étaient plus en leur puissance [1].

Cette doctrine serait encore applicable aujourd'hui, puisque, d'après l'article 2279 du Code civil, en fait de meubles la possession vaut titre, et que la loi du 5 septembre 1807 n'établit de présomption contraire qu'à l'égard des femmes des comptables, même séparées de biens.

Cependant, les comptables conservent la libre disposition de leurs meubles jusqu'à ce qu'ils aient été mis sous la main de justice par une saisie, et la simple notification d'une contrainte décernée contre eux ne les priverait pas du droit de les aliéner, ainsi que l'a décidé la Cour de cassation par un arrêt de rejet du 18 mai 1819, rapporté dans le recueil de MM. Devilleneuve et Carrette, tome IV, page 74.

253. — L'article que nous commentons ne parle pas des femmes qui ne seraient pas séparées de biens, mais qui néanmoins auraient conservé, aux termes de leur contrat de mariage ou en vertu d'actes authentiques ou sous seing privé ayant date certaine, la propriété de tout

---

1. Ferrière, *Dictionnaire de droit*, v° *Comptables*, p. 343.

ou partie de leur mobilier, soit apporté en mariage, soit échu pendant l'union conjugale par donation, testament, partage, etc.

Malgré le silence de la loi, nous n'hésitons pas à croire que toutes les fois que, par une preuve irréfragable, la femme non séparée de biens d'un comptable pourra démontrer que le mobilier lui appartient, la présomption établie au profit du Trésor devra céder à la preuve contraire, et, par conséquent, le privilège du fisc ne pourra être exercé sur le mobilier resté la propriété personnelle de la femme [1].

Ainsi, par exemple, lorsque, par leur contrat de mariage, les époux ont exclu de la communauté, conformément à l'article 1500 du Code civil, tout ou partie de leur mobilier présent et futur, et qu'un état joint au contrat constate quels sont les meubles réservés propres à la femme, il n'est pas douteux que le Trésor n'est pas recevable à exercer son privilège sur la partie du mobilier ainsi réservée. — Il en serait de même dans le cas de communauté réduite aux acquêts, conformément à l'article 1498 du Code civil, si le mobilier, existant lors du mariage ou échu depuis, avait été constaté par inventaire authentique, ou état ayant date certaine.

254. — Dans tous les cas où il y a lieu par le Trésor de poursuivre son privilège sur tous les meubles du comptable, ce privilège ne s'exerce qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code civil, ainsi qu'il suit :

« Art. 2101. — Les créances privilégiées sur la généralité des meubles sont celles ci-après exprimées, et s'exercent dans l'ordre suivant :

« 1° Les frais de justice;

« 2° Les frais funéraires;

« 3° Les frais quelconques de la dernière maladie, concurremment entre ceux à qui ils sont dus;

« 4° Les salaires des gens de service, pour l'année échue, et ce qui est dû sur l'année courante;

---

1. Voyez, dans le même sens, M. Persil, *Rég. hypothécaire*, art. 2098, t. IV, p. 24. 4e édition.

« 5° Les fournitures de subsistances faites au débiteur et à sa famille, savoir: pendant les six derniers mois, par les marchands en détail, tels que boulangers, bouchers et autres, et pendant la dernière année, par les maîtres de pension et les marchands en gros.

« Art. 2102. — Les créances privilégiées sur certains meubles sont :

« 1° Les loyers et fermages des immeubles sur les fruits de la récolte de l'année, et sur le prix de tout ce qui garnit la maison louée ou la ferme, et de tout ce qui sert à l'exploitation de la ferme, savoir: pour tout ce qui est échu et pour tout ce qui est à échoir, si les baux sont authentiques, ou si, étant sous signature privée, ils ont une date certaine; et, dans ces deux cas, les autres créanciers ont le droit de relouer la maison ou la ferme pour le restant du bail, et de faire leur profit des baux ou fermages, à la charge toutefois de payer au propriétaire tout ce qui lui serait encore dû;

« Et, à défaut de baux authentiques ou lorsque, étant sous signature privée, ils n'ont pas une date certaine, pour une année à partir de l'expiration de l'année courante;

« Le même privilège a lieu pour les réparations locatives, et pour tout ce qui concerne l'exécution du bail.

« Néanmoins, les sommes dues pour les semences ou pour les frais de la récolte de l'année sont payées sur le prix de la récolte, et celles dues pour ustensiles, sur le prix de ces ustensiles, par préférence au propriétaire, dans l'un et l'autre cas.

« Le propriétaire peut saisir les meubles qui garnissent sa maison ou sa ferme, lorsqu'ils ont été déplacés sans son consentement, et il conserve sur eux son privilège, pourvu qu'il ait fait la revendication, savoir: lorsqu'il s'agit du mobilier qui garnissait une ferme, dans le délai de quarante jours; et dans celui de quinzaine, s'il s'agit des meubles garnissant une maison;

« 2° La créance, sur le gage dont le créancier est saisi;

« 3° Les frais faits pour la conservation de la chose;

« 4° Le prix des effets mobiliers non payés, s'ils sont encore en la possession du débiteur, soit qu'il ait acheté à terme ou sans terme.

« Si la vente a été faite sans terme, le vendeur peut même revendiquer ces effets tant qu'ils sont en la possession de l'acheteur, et en empêcher la revente, pourvu que la revendication soit faite dans la huitaine de la livraison et que les effets se trouvent dans le même état dans lequel cette livraison a été faite.

« Le privilège du vendeur ne s'exerce toutefois qu'après celui du propriétaire de la maison ou de la ferme, à moins qu'il ne soit prouvé que le propriétaire avait connaissance que les meubles et autres objets garnissant sa maison ou sa ferme n'appartenaient pas au locataire; il n'est rien innové aux lois et usages du commerce sur la revendication;

« 5° Les fournitures d'un aubergiste, sur les effets du voyageur qui ont été transportés dans son auberge;

« 6° Les frais de voiture et les dépenses accessoires, sur la chose voiturée;

« 7° Les créances résultant d'abus et prévarications commis par les fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions, sur les fonds de leur cautionnement, et sur les intérêts qui en peuvent être dus. »

255. — Le motif qui a fait établir le privilège du Trésor sur tous les meubles des comptables est la présomption que ces meubles ont été achetés des deniers de l'Etat, pendant leur gestion et maniement.

Il semblerait, au premier aperçu, qu'il devrait en résulter que, dès que cette gestion a cessé, le privilège du Trésor sur les meubles ne peut plus être exercé. Mais ce serait une erreur : en effet, ce n'est pas la cessation des fonctions qui peut faire cesser le privilège, car cette cessation n'efface pas, par elle-même, la responsabilité qui s'attache à la gestion du comptable des deniers publics; l'apurement des comptes, et la délivrance du quitus définitif peuvent seuls mettre terme au privilège mobilier du Trésor, puisque c'est seulement par la vérification et l'apurement de son compte que le fonctionnaire est

complètement libéré de tout débet et de toute responsabilité envers l'État : par conséquent, ce n'est que de cette époque que doit cesser aussi la présomption qui avait fait établir le privilège sur tous ses effets mobiliers.

256. — L'article 3 réserve au Trésor, sur les fonds de cautionnement des comptables, le privilège établi à son profit par les lois en vigueur.

Nous avons traité de ce privilège dans le chapitre V.

Faisons seulement remarquer ici que, par suite de l'article 2 de la loi du 5 septembre 1807, qui accorde au Trésor un privilège général sur tous les meubles des comptables, et au moyen du privilège spécial qui lui appartient sur les fonds affectés au cautionnement du titulaire, le Trésor se trouve dans une condition bien plus favorable que les particuliers, lorsqu'il existe des faits de charge contre le comptable, et que le cautionnement se trouve insuffisant pour acquitter toutes les créances résultant d'abus et prévarications dans la gestion.

En effet, dans ce cas, les particuliers n'ont de privilège que sur le cautionnement, et ils n'exercent ce privilège que concurremment entre eux et le Trésor, s'il est également créancier, pour fait de charge.

Si le cautionnement est inférieur au montant de ces créances privilégiées, une distribution au centime le franc s'établit par concurrence entre tous les créanciers pour faits de charge, y compris le Trésor public.

Mais tandis que ceux-là n'ont qu'un recours ordinaire et non privilégié sur les autres biens meubles du comptable, le Trésor peut se prévaloir du privilège général que lui accorde l'article 2 de la loi du 5 septembre 1807, et, par conséquent, tant qu'il lui est dû quelque chose pour faits de gestion, il prime tous les autres créanciers : de telle sorte que ces derniers n'ont de recours à exercer, sur les valeurs mobilières, qu'autant qu'il reste des fonds libres à distribuer entre eux par concurrence, lorsque le Trésor est entièrement désintéressé en capital, intérêts et frais.

257. — Le Trésor jouirait d'un avantage semblable sur

les immeubles, mais par des principes différents, si le comptable avait affecté spécialement un immeuble à titre de cautionnement. En effet, le privilège du Trésor et des particuliers, pour faits de gestion, sur l'immeuble obligé au cautionnement, remontant à la date de l'inscription du privilège qui conserve les droits de tous les créanciers pour faits de gestion, viendrait concurremment et au même rang sur l'immeuble spécialement affecté à la garantie de la gestion du comptable.

Mais si les fonds manquaient sur cet immeuble, le Trésor ayant, comme nous allons l'expliquer, un privilège ou un droit d'hypothèque légale, suivant les circonstances, sur tous les autres immeubles appartenant au comptable, primerait sur ces immeubles les autres créanciers, pourvu qu'il eût fait inscrire ce privilège et cette hypothèque dans les délais déterminés par la loi de 1807.

On voit donc que, dans tous les cas, la combinaison de cette loi est telle que le Trésor doit être presque toujours indemne des faits de gestion de ses comptables chargés de la recette ou du paiement des deniers publics, et désignés dans l'article 7.

L'article 4 accorde au Trésor un privilège : 1° sur les immeubles des comptables, mais seulement sur ceux acquis par eux à *titre onéreux,* depuis leur nomination;

2° Sur ceux acquis *au même titre,* et depuis cette nomination, par leurs femmes séparées de biens; établissant à l'égard de ces immeubles la même présomption que celle qui atteint les biens meubles des femmes, ainsi que nous l'avons expliqué, et imposant à ces dernières l'obligation de justifier légalement que les deniers par elles employés à ces acquisitions, à tire onéreux, leur appartenaient, sauf au Trésor à faire la preuve du contraire.

Quant aux immeubles échus aux femmes, à tout autre titre que par acquisition à titre onéreux, ils ne sont et ne peuvent être soumis à aucun privilège ou droit quelconque du Trésor, parce qu'ils sont la propriété propre et personnelle des femmes, et qu'il ne peut y avoir aucune présomption qu'ils leur soient advenus au moyen de l'emploi des fonds de l'État.

258. — En frappant d'un privilège au profit du Trésor les immeubles acquis à titre onéreux par les femmes des comptables, la loi a considéré ces femmes comme personnes interposées. La loi ne parle pas des enfants et des autres descendants du comptable, ni de ses ascendants : doit-on inférer des termes de l'article 4 que cette disposition est limitative et qu'elle ne peut être étendue à d'autres personnes que la femme du comptable? En principe, l'affirmative nous paraît incontestable, parce que les termes de la loi sont positifs, et qu'en matière de privilège on ne peut, malgré les analogies les plus complètes, étendre le privilège d'un cas à un autre, quelque semblables que soient les raisons de décider. Toutefois, s'il était prouvé que l'acquisition faite par un des enfants ou descendants du comptable cache une fraude, par exemple si les fonds destinés au paiement du prix avaient été fournis par le père, il y aurait lieu à l'application de la loi, et le Trésor pourrait se prévaloir de son privilège sur les biens ainsi acquis. — C'est ce que la cour de Limoges a décidé par un arrêt du 22 juin 1808[1].

« Considérant, dit cet arrêt, que ce serait inutilement que la loi du 24 août 1790 aurait affecté tous biens acquis, à quelque titre que ce soit, par les comptables, à la sûreté de leurs débets, s'ils pouvaient employer les fonds de leur caisse à faire des acquisitions en faveur de leurs enfants; que, par ce moyen, ils auraient la faculté d'éteindre l'hypothèque du Trésor public par une interposition de personnes; d'où il suit que lorsque, comme dans l'espèce, l'enfant n'a aucune espèce de moyens d'acquérir, et que c'est des deniers du père commun que l'acquisition est faite, la présomption de droit est qu'elle est faite en fraude de la loi..., déclare que le domaine Busserolles est la propriété de Cuainet père, et qu'il demeure affecté à la créance du Trésor public. »

Cette doctrine serait également applicable, dans le cas où l'acquisition aurait été faite par toute autre personne que le fils du comptable, s'il était clairement démontré

1. Sirey, 1812, II, 205.

que cette personne n'est qu'un prête-nom du comptable, et que le prix de l'acquisition a été payé par ce dernier : car il y aurait, dans cette circonstance, fraude évidente au détriment du Trésor, et cette fraude entacherait l'acte de nullité.

259. — Le privilège du Trésor atteint tous les immeubles acquis à titre onéreux par le comptable *depuis sa nomination*. M. Persil[1] observe avec raison que, « suivant l'esprit général de la loi, on aurait pu établir une exception pour les acquisitions antérieures à l'entrée en gestion, dont le prix aurait été payé intégralement avant cette époque ; mais il serait difficile de donner ce sens à l'article ». « Vainement, dit aussi M. Troplong, dira-t-on que l'acquisition ne peut être présumée faite des deniers de l'État, puisque l'acheteur n'était pas encore en fonctions. L'inflexibilité du texte ferait repousser cette raison d'équité[2]. »

Cette controverse est d'ailleurs sans importance, car en pratique la date de l'entrée en fonctions suit toujours de près celle de la nomination.

Les mêmes auteurs s'accordent pour refuser au Trésor tout privilège sur l'immeuble acquis par le comptable *avant sa nomination*, mais dont le prix n'aurait été payé que *depuis*[3].

En effet, la vente est parfaite entre les parties dès qu'elles sont convenues de la chose et du prix, et la propriété est régulièrement transférée, bien que le prix n'ait pas encore été versé.

Ces deux solutions sont incontestables en présence des termes de la loi. Mais, dans le dernier cas, le Trésor aurait, aux termes de l'article 6, et ainsi que nous allons l'expliquer, une hypothèque légale sur l'immeuble qui appartenait au comptable avant sa nomination.

260. — L'article 5 veut que le privilège du Trésor ait lieu conformément aux articles 2106 et 2113 du Code

---

1. *Rég. hypothécaire*, art. 2098, IX, p. 30, t. I.
2. *Priv. et hyp.*, art. 2098, n° 92 *bis*, p. 113, t. I. — Voyez aussi, dans le même sens, Dalloz, v° *Privilège et hypothèques*, p. 155, n° 564.
3. *Loc. cit.*

civil[1], à la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

L'obligation de l'inscription, pour le privilège du Trésor sur les immeubles des comptables, avait été réclamée, lors de la discussion du chapitre des privilèges et hypothèques du Code civil, par M. Treilhard[2].

Répondant au consul Cambacérès, qui était d'avis que les biens des comptables envers le Trésor devaient être frappés d'hypothèques légales sans aucune condition de formalités, M. Treilhard disait « que le fisc devait demeurer dans l'ordre commun, et être traité, relativement à l'exercice de ses droits, comme le sont les individus. Cette disposition ne compromettrait point les revenus publics : l'administration a une foule de moyens pour prendre ses sûretés. On peut ajouter encore la précaution de rendre les agents locaux responsables du défaut d'inscription. Quelques exemples de sévérité contre ceux d'entre eux qui se seraient montrés négligents donneraient le plus grand effet à cette responsabilité. Si, malgré tant de précautions, le Trésor public éprouvait encore quelques banqueroutes, elles seraient peu considérables. Le privilège qu'on réclame pour lui les lui épargnerait peut-être; mais ce ne serait qu'en ruinant des familles et en rendant le fisc odieux. »

Ces considérations touchèrent le premier Consul, qui se rendit aux raisons exposées pour faire dépendre de la formalité de l'inscription l'effet de l'hypothèque légale du fisc : « Il en pourra, dit-il, résulter quelques pertes pour l'État; mais cet inconvénient est moins grand que celui de sacrifier au fisc la sûreté des citoyens[3]. »

---

1. Art. 2106. — Entre les créanciers, les privilèges ne produisent d'effet à l'égard des immeubles qu'autant qu'ils sont rendus publics par l'inscription sur les registres du conservateur des hypothèques, de la manière déterminée par la loi, et à compter de la date de cette inscription, sous les seules exceptions qui suivent. (Voy. les art. 2108, 2109, 2110, 2111, 2112.)

Art. 2113. — Toutes créances privilégiées soumises à la formalité de l'inscription, à l'égard desquelles les conditions ci-dessus prescrites pour conserver le privilège n'ont pas été accomplies, ne cessent pas néanmoins d'être hypothécaires, mais l'hypothèque ne date, à l'égard des tiers, que de l'époque des inscriptions qui auront dû être faites, ainsi qu'il sera ci-après expliqué.

2. Séance du Conseil d'État du 19 pluviôse an XII. Fenet, t. XV, p. 315.

3. Fenet, *loc. cit.*, p. 324.

Aussi, dans la séance de présentation au Corps législatif du chapitre des privilèges et hypothèques, le 28 ventôse an XII, M. Treilhard, au nom du Gouvernement, développa les motifs qu'il avait donnés, dans la discussion au Conseil d'État, pour obliger à la formalité de l'inscription les privilèges et hypothèques du Trésor public sur les biens de comptables [1], et ces motifs déterminèrent l'adoption définitive des articles 2108 et 2113 du Code civil.

La loi du 5 septembre 1807 n'a donc fait que se conformer au principe posé lors de la discussion de ce code.

Mais elle ajoute dans l'article 5 : « En aucun cas, le privilège du Trésor ne peut préjudicier :

« 1° Aux créanciers privilégiés désignés dans l'article 2103 du Code civil, lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilège;

« 2° Aux créanciers désignés aux articles 2101, 2104 et 2105 du Code civil, dans le cas prévu par le dernier de ces articles;

« 3° Aux créanciers du précédent propriétaire, qui auraient, sur le bien acquis, des hypothèques légales existantes, indépendamment de l'inscription, ou toute autre hypothèque valablement inscrite [2]. »

---

1. Fenet, p. 457.

2. Art. 2103. — Les créanciers privilégiés sur les immeubles sont :

1° Le vendeur, sur l'immeuble vendu, pour le paiement du prix :

S'il y a plusieurs ventes successives dont le prix soit dû en tout ou en partie, le premier vendeur est préféré au deuxième, le deuxième au troisième, et ainsi de suite ;

2° Ceux qui ont fourni les deniers pour l'acquisition d'un immeuble, pourvu qu'il soit authentiquement constaté, par l'acte d'emprunt, que la somme était destinée à cet emploi, et, par la quittance du vendeur, que ce paiement a été fait des deniers empruntés ;

3° Les cohéritiers, sur les immeubles de la succession, pour la garantie des partages faits entre eux, et des soultes ou retours de lots ;

4° Les architectes, entrepreneurs, maçons et autres ouvriers employés pour édifier, reconstruire ou réparer des bâtiments, canaux ou autres ouvrages quelconques, pourvu néanmoins que, par un expert nommé d'office par le tribunal de première instance dans le ressort duquel les bâtiments sont situés, il ait été dressé préalablement un procès-verbal à l'effet de constater l'état des lieux, relativement aux ouvrages que le propriétaire déclarera avoir dessein de faire, et que les ouvrages aient été, dans les six mois au plus de leur perfection, reçus par un expert également nommé d'office.

Mais le montant du privilège ne peut excéder les valeurs constatées par le second procès-verbal et il se réduit à la plus-value existante à l'époque de l'aliénation de l'immeuble et résultant des travaux qui y ont été faits ;

5° Ceux qui ont prêté les deniers pour payer ou rembourser les ouvriers jouissent du même privilège, pourvu que cet emploi soit authentiquement constaté par l'acte d'emprunt, et par la quittance des ouvriers, ainsi qu'il a été dit ci-dessus pour ceux qui ont prêté les deniers pour l'acquisition d'un immeuble.

Art. 2104. — Les privilèges qui s'étendent sur les meubles ou les immeubles sont ceux énoncés en l'article 2101.

Art. 2105. — Lorsque, à défaut de mobilier, les privilèges énoncés en l'article précédent

L'article 5 accorde un délai de deux mois, à partir de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété, pour prendre l'inscription de privilège au profit du Trésor public.

261. — Le décret du 4 septembre 1807 ayant accordé aux créanciers hypothécaires un délai pour faire désigner sur leurs bordereaux d'inscription l'époque de l'exigibilité de leurs créances, on s'est demandé si cette prescription était applicable aux inscriptions prises au profit du Trésor contre les comptables et leurs cautions. Consulté à cet égard, le Conseil d'État a émis, le 13 février 1808, un avis approuvé par le Chef de l'État, le même mois, et portant « que cette disposition ne concerne que les inscriptions d'hypothèques conventionnelles et judiciaires, prises conformément à l'article 2148 du Code civil, et que le vœu de la loi n'a point été d'assujettir à cette formalité les inscriptions d'hypothèques légales qui en sont dispensées par l'article 2153 du même code ».

262. — En présence de l'article 6 de la loi du 23 mars 1855, sur la transcription en matière hypothécaire, il semble que le Trésor ne pourrait plus inscrire son privilège, alors même que les deux mois, que lui accorde à cet effet l'article 5 de la loi du 5 septembre 1807, ne seraient pas expirés, si le tiers acquéreur d'un immeuble appartenant à un comptable avait fait transcrire son acte d'acquisition avant que les agents du Trésor n'aient requis une inscription à son profit; cependant M. Thézard et M. Persil (*Régime hypothécaire,* t. I, p. 41) soutiennent le système contraire; d'autres auteurs adoptent une opinion intermédiaire. Suivant eux, le Trésor ne pourrait, dans ce cas, exercer un droit de suite sur l'immeuble, mais il aurait un droit de préférence sur le prix. La question est fort délicate. Elle a été tranchée contre le Trésor par un arrêt de la cour de Poitiers du 9 février 1849 qui a été maintenu par la Cour de cassation.

---

se présentent pour être payés sur le prix d'un immeuble en concurrence avec les créanciers privilégiés sur l'immeuble, les paiements se font dans l'ordre qui suit :

1° Les frais de justice et autres énoncés en l'article 2101 ;

2° Les créances désignées en l'article 2103.

Toutefois, la Cour suprême n'a pas eu à se prononcer sur ce point, qui n'a été jugé que par la cour d'appel; il s'agissait dans cette affaire du privilège établi au profit du Trésor pour le recouvrement contre un condamné de frais de justice en matière criminelle. Mais qu'il s'agisse d'un condamné ou d'un comptable, la question est la même. (Voir D. P. 1852, I, 209 et la note.)

En tout cas, si la revente faite par le comptable cachait une fraude, la nullité pourrait en être poursuivie et obtenue par le Trésor. Car, depuis sa nomination, le comptable est responsable de sa gestion, et il ne peut rien faire qui porte atteinte aux droits du Trésor en affaiblissant les garanties qu'il lui doit. La revente de l'immeuble que le comptable aurait souscrite au profit d'une personne interposée, dans le but de frustrer le Trésor, pourrait donc être annulée avec autant de raison que l'acquisition faite par le fils du comptable avec les deniers du père, dans des circonstances analogues à celles qui ont motivé l'arrêt de la cour de Limoges rapporté ci-dessus n° 258.

263. — A l'égard des immeubles des comptables qui leur appartenaient AVANT leur nomination, le Trésor public a une hypothèque légale, suivant l'article 6, à la charge de l'inscription, conformément aux articles 2131 et 2134 du Code civil[1]; aux termes du même article, le Trésor a une hypothèque semblable, et à la même charge, sur les biens acquis par le comptable *autrement qu'à titre onéreux,* POSTÉRIEUREMENT à sa nomination.

L'article 6 rapproché de l'article 4 complète le système établi par la loi, quant aux immeubles des comptables.

Ainsi, l'article 4 accorde au Trésor *un privilège* sur les immeubles, soit des comptables, soit de leurs femmes, acquis A TITRE ONÉREUX, *postérieurement* à la nomination des titulaires.

---

1. Art. 2131. — Les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont : ceux des femmes mariées sur les biens de leur mari ; — ceux des mineurs et interdits sur les biens de leur tuteur ; — ceux de l'État, des communes et des établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables.

Art. 2134. — Entre créanciers, l'hypothèque, soit légale, soit judiciaire, soit conventionnelle, n'a de rang que du jour de l'inscription prise par le créancier sur les registres du conservateur, dans la forme et de la manière prescrites par la loi, sauf les exceptions portées en l'article suivant.

L'article 6 frappe d'une *hypothèque légale :* 1° les immeubles des comptables seulement, qui leur appartenaient *avant* leur nomination; 2° les immeubles acquis par eux, AUTREMENT QU'A TITRE ONÉREUX, *postérieurement* à cette nomination.

Ces privilège et hypothèques sont soumis également à la charge de l'inscription.

264. — On demandera peut-être alors pourquoi la loi n'a pas accordé indifféremment, soit un seul privilège, soit une seule hypothèque légale au Trésor sur les biens des comptables.

La raison en est simple :

En soumettant à un privilège les biens acquis à titre onéreux par le comptable ou par sa femme, *postérieurement* à la nomination du titulaire, la loi s'est efforcée d'assurer au Trésor un droit de préférence sur les hypothèques antérieures : par exemple, sur l'hypothèque légale de la femme qui remonte à son mariage ; sur l'hypothèque légale des mineurs ou interdits dont le comptable aurait été tuteur ; et sur les hypothèques judiciaires et conventionnelles consenties par le comptable, et inscrites, avant l'inscription du privilège du Trésor, sur les immeubles du comptable par lui acquis depuis sa nomination.

Il est, en effet, de la nature du privilège de primer les autres droits. Ainsi, pourvu que le Trésor ait fait inscrire son privilège dans le délai prescrit, il pourra, sauf les exceptions déterminées par l'article 5, se prévaloir d'un droit de préférence sur les hypothèques antérieures.

La nécessité de respecter les droits des tiers antérieurement acquis a déterminé le législateur à n'accorder au Trésor qu'une hypothèque légale sur les immeubles des comptables qui leur appartenaient *avant* leur nomination, ainsi que sur ceux qui leur sont advenus *depuis,* autrement qu'à titre onéreux.

La loi devait faire cette restriction pour laisser aux hypothèques légales des femmes et des mineurs, et aux autres hypothèques, lorsque celles-ci ont été acquises et inscrites avant la nomination du comptable, ou avant l'époque à laquelle les biens lui sont échus par donation,

partage, etc., un rang de préférence sur l'hypothèque légale postérieure du Trésor public.

On s'est demandé cependant si cette restriction était en réalité contenue dans la loi. Aux termes de son article 5, disait-on, le privilège du Trésor n'est subordonné qu'à une inscription qui doit être prise dans les deux mois de l'acte translatif de propriété. Or, un acte de vente est translatif de propriété aussi bien qu'un acte d'acquisition.

Mais le conseil du contentieux du ministère des finances, consulté sur la question, a repoussé ce système dans sa séance du 17 avril 1817.

« Pour l'écarter, a-t-il dit, il suffit de lire l'article 5 de la loi; on se convaincra qu'il n'est relatif qu'aux acquisitions et non aux ventes.

« Il porte que, conformément aux articles 2106 et 2113 du Code civil, le Trésor a privilège sur les immeubles *acquis* par les comptables postérieurement à leur nomination, à la charge d'une inscription qui doit être prise dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

« *Les immeubles acquis,* dit la loi, et non les immeubles vendus, et cela ne pouvait pas être.

« Car si, pour conserver le privilège sur les immeubles acquis, il faut l'inscription dans les deux mois de l'enregistrement de l'acquisition, faute de cette inscription dans les deux mois le privilège est perdu, le droit est dégénéré en simple hypothèque à la date de l'inscription qui aura été prise postérieurement, et elle ne peut pas nuire aux droits que des tiers auraient acquis antérieurement, faute de conservation du privilège; et il est évident que l'inscription qui serait prise dans les deux mois de la vente ne pourrait pas faire revivre un privilège éteint, au préjudice des droits des tiers.

« C'est ce qu'indique la raison et ce que dit encore l'article 2098 du Code civil, qui porte que le Trésor ne peut obtenir de privilège au préjudice des droits acquis antérieurement à des tiers. »

265. — Si l'inscription de privilège du Trésor n'était pas prise dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte

translatif de propriété, le Trésor pourrait-il encore, en s'inscrivant après ce délai, faire valoir son privilège?

L'article 2113 du Code civil résout cette question négativement. En effet, cet article porte: « Toutes créances privilégiées, soumises à la formalité de l'inscription, à l'égard desquelles les conditions prescrites ci-dessus pour conserver ce privilège n'ont pas été accomplies, ne cessent pas néanmoins d'être *hypothécaires; mais l'hypothèque ne date, à l'égard des tiers, que de l'époque des inscriptions qui auront dû être faites.* » — Cet article est évidemment applicable au privilège du Trésor, soumis dans un délai déterminé comme ceux des cohéritiers, copartageants et autres, désignés dans les articles 2109, 2110 et 2111, à la charge de l'inscription: par conséquent, le défaut d'inscription, dans le délai, fait perdre au Trésor son privilège, et ne lui laisse qu'un droit d'hypothèque légale qui ne prime plus les autres créances hypothécaires antérieurement inscrites.

Nous disons que, dans ce cas, le Trésor, au lieu de privilège, n'a plus qu'une hypothèque légale et non pas seulement une hypothèque conventionnelle ou judiciaire; parce que, suivant l'article 2121 du Code civil, les droits et créances auxquels l'hypothèque légale est attribuée sont ceux de l'État, des communes et des établissements publics sur les biens des receveurs et administrateurs comptables: d'où il résulte que l'État ne peut jamais avoir qu'une hypothèque légale d'une valeur indéterminée, laquelle, conformément à l'article 2122, atteint indistinctement tous les immeubles appartenant à son débiteur, ainsi que ceux qui pourront lui appartenir dans la suite, et même ceux de sa femme, acquis à titre onéreux, depuis la nomination du mari, suivant l'article 1er, § 2, de la loi de 1807 que nous expliquons.

266. — Remarquons qu'aucun délai n'est fixé pour requérir l'inscription de l'hypothèque légale au profit du Trésor, conformément à l'article 6 de la loi.

Toutefois, cette inscription ne pourrait être prise postérieurement à la transcription faite à la requête du tiers acquéreur de l'immeuble d'un comptable.

267. — Cette inscription fait-elle remonter l'effet de l'hypothèque légale à la nomination du comptable, pour ceux des biens que le comptable possédait avant sa nomination ? — et pour ceux qui lui sont advenus depuis, cet effet remonte-t-il au jour où le comptable en est devenu propriétaire, quelle que soit l'époque où le comptable ait été constitué débiteur envers l'État ?

Ou bien, dans tous les cas, l'hypothèque légale du Trésor ne produit-elle son effet et n'a-t-elle de rang vis-à-vis des tiers qu'à compter de la date de son inscription ? — Le doute naît de l'article 2135 du Code civil, qui veut : 1° que l'hypothèque légale des mineurs sur les biens de leurs tuteurs remonte au jour de l'acceptation de la tutelle ; 2° que celle de la femme mariée sur les immeubles du mari produise son effet, savoir : à compter du jour du mariage, pour raison de sa dot et conventions matrimoniales ; à compter des successions échues ou de l'effet produit par les donations, pour les sommes dotales qui proviennent de ces origines ; et, seulement, à compter du jour de l'obligation ou de la vente, pour l'indemnité des dettes que la femme a contractées avec son mari et pour le remploi de ses propres aliénés.

Or, ne pourrait-on pas dire que, depuis la date de la nomination du comptable, les biens qui lui appartenaient auparavant sont frappés de l'hypothèque légale du Trésor, pour raison des débets que le comptable pourra contracter envers l'État ; qu'il est juste, par conséquent, d'assurer à l'État un rang de préférence, en faisant toujours remonter cette hypothèque, soit à la nomination, soit, postérieurement, au jour même où ces biens sont advenus au comptable, autrement qu'à titre onéreux ?

Ce raisonnement ne serait pas exact, et l'analogie qu'on invoquerait de l'hypothèque légale des mineurs et des femmes mariées manquerait de justesse.

En effet, si, dans les cas prévus par l'article 2135, l'effet de ces hypothèques légales remonte, soit à l'acceptation de la tutelle, soit à la date du mariage, soit aux autres époques déterminées, c'est que la loi a dispensé ces hypothèques de la formalité de l'inscription.

On conçoit qu'existant indépendamment de toute inscription, ces hypothèques doivent remonter à la date de l'acte qui les fait naître. Décider autrement, c'eût été porter une grave atteinte aux droits des femmes mariées et des mineurs que le Code s'est au contraire efforcé de garantir et de protéger.

Mais l'hypothèque légale du Trésor, résultant de la loi du 5 septembre 1807 et de l'article 2121 du Code civil, n'est pas aussi favorisée que celle des femmes et des mineurs : en soumettant cette hypothèque à la charge de l'inscription, la loi l'a assimilée, quant à ce, à l'hypothèque judiciaire et à l'hypothèque conventionnelle. Les articles 2106 et 2134 du Code civil veulent qu'entre créanciers les privilèges ne produisent d'effet, et les hypothèques n'aient de rang, que du jour de leur inscription, sauf les exceptions qu'ils déterminent. Or, parmi ces exceptions, on n'en voit figurer aucune en faveur du Trésor public : on doit donc en conclure que le privilège et l'hypothèque du Trésor, soumis également à la formalité de l'inscription, par la loi du 5 septembre 1807, ne peuvent produire d'effet et n'ont de rang contre les tiers qu'à dater de cette inscription sur les registres du conservateur. — Sans doute, l'effet de l'hypothèque légale du Trésor est plus étendu que celui de l'hypothèque conventionnelle, puisqu'il atteint tous les immeubles appartenant au comptable, au moment où l'hypothèque a été inscrite, ainsi que tous ceux qui pourront lui appartenir par la suite, conformément à l'article 2122 ; toutefois, elle ne primera pas l'hypothèque conventionnelle, si celle-ci a été inscrite auparavant.

Quant à l'opinion qui voudrait que, l'inscription de l'hypothèque légale du Trésor une fois prise, le rang de cette inscription ne fût déterminé que par la date des abus, malversations et débets constatés du comptable, ou, en d'autres termes, que l'hypothèque légale du Trésor ne remontât qu'au jour de ces abus ou malversations, nous ne la croyons nullement fondée.

La loi accorde au Trésor une hypothèque légale sur les biens désignés en l'article 6 : elle respecte, nous l'a-

vons dit, les hypothèques antérieurement inscrites sur ces immeubles; mais elle veut que le Trésor vienne ensuite en ordre utile pour la garantie de la gestion du comptable.

Or, si ce dernier pouvait grever ses biens, au préjudice du Trésor, jusqu'à l'époque où il serait constitué en débet, si les créances hypothécaires inscrites avant cette époque venaient primer l'hypothèque légale du Trésor, bien qu'elle ait été la première inscrite, n'en résulterait-il pas que le but de la loi serait complètement manqué?

On doit donc tenir pour certain que, dans tous les cas, c'est la date de l'inscription de l'hypothèque légale du Trésor qui doit, à l'égard des autres créanciers du comptable, déterminer le rang de cette hypothèque et assurer son effet, alors même que les faits de gestion, les débets ou déficits, seraient de beaucoup postérieurs aux inscriptions prises par les créanciers personnels du comptable.

Tel était au surplus le principe établi par la loi du 11 brumaire an VII: « Sous cette loi, disait l'orateur du Gouvernement, en présentant la deuxième loi du 5 septembre 1807, relative au recouvrement des frais de justice criminelle[1], le Trésor n'avait plus de privilèges sur les meubles; son droit sur les immeubles se réduisait à une simple hypothèque sujette à inscription, et *qui n'avait d'effet qu'à la date de cette inscription.* »

La même règle doit être appliquée sous l'empire du Code civil et de la loi du 5 septembre 1807, puisque cette loi, comme celle du 11 brumaire an VII, n'accorde au Trésor une hypothèque légale sur les immeubles déterminés dans son article 6 qu'à la charge de l'inscription.

268. — De la nécessité de l'inscription du privilège et de l'hypothèque légale du Trésor, il résulte l'obligation de renouveler ces inscriptions avant l'expiration de dix années à compter du jour de leur date.

Le Conseil d'État, interprétant l'article 2154 du Code civil, dans un avis du 15 décembre 1807, approuvé le 22 janvier 1808, a en effet décidé que les inscriptions

1. Voir le chapitre VIII.

hypothécaires prises, entre autres, au profit du Trésor public sur les biens des comptables, doivent être renouvelées dans le délai de dix années.

269. — On doit aussi conclure, de ce que le privilège et l'hypothèque légale du Trésor n'existent qu'à la charge de l'inscription sur les biens des comptables, que les acquéreurs d'immeubles appartenant à ces derniers sont dispensés, lorsqu'ils veulent purger légalement ces privilège et hypothèque, de faire au Trésor, c'est-à-dire au préfet du département de la situation des biens, qui le représente, les notifications prescrites par l'article 2194 du Code civil, puisque l'accomplissement des formalités déterminées par cet article n'est prescrite que pour purger les hypothèques légales des femmes et des tuteurs, existantes indépendamment de toute inscription.

270. — Une question controversée est celle de savoir si, comme les privilèges énoncés en l'article 2101 du Code civil, celui du Trésor ne s'exerce sur les immeubles qu'à défaut de mobilier.

Presque tous les auteurs[1] ont adopté l'affirmative, et cette opinion nous semble très fondée. En effet, le projet d'article 13 du chapitre des privilèges et hypothèques, qui a été remplacé par l'article 2104, portait :

« Les privilèges qui s'étendent sur les meubles et les immeubles sont :

« 1° Ceux pour les frais de justice, les frais funéraires, ceux de dernière maladie, ceux pour la fourniture des subsistances et les gages des gens de service ;

« 2° Le privilège en faveur du Trésor public sur les meubles des comptables et sur les immeubles acquis depuis leur entrée en exercice ;

« 3° Le privilège en faveur de la régie des domaines, relativement aux droits dus pour les ouvertures de successions[2]. »

Lors de la discussion de ce projet d'article, M. Defer-

---

1. M. Troplong, p. 119 ; — M. Persil, p. 221 ; — M. Dalloz, *Privilèges et hypothèques*, p. 156, n° 570 ; — Malleville, t. IV, p. 255. — Voyez toutefois, dans M. Troplong, l'opinion contraire de M. l'avocat général Poirel, t. I, p. 119.

2. Fenet, t. XV, p. 330.

mon demanda que la disposition de cet article ne fût pas restreinte aux biens des comptables acquis depuis leur entrée en exercice.

M. Tronchet objecta que le Trésor public ne peut avoir qu'une hypothèque sur les biens acquis avant la gestion, attendu que le privilège qui lui est accordé sur les biens acquis depuis n'est fondé que sur la présomption qu'ils ont été achetés des deniers dont les comptables avaient le maniement.

M. Bérenger ajouta que le Trésor public avait dû prendre ses sûretés en exigeant des cautions et en prenant inscription sur les biens. « Il n'y a pas de motif, dit-il, pour le faire sortir de la classe commune des créanciers. Ce privilège exorbitant serait d'ailleurs sans effet ; car si le comptable est de bonne foi, il n'achètera pas d'immeuble, afin de ne pas se mettre dans un état d'interdiction. Il évitera encore plus d'acheter s'il est de mauvaise foi. »

M. Defermon dit que l'article 11 [1] offre un moyen de corriger tous les inconvénients que l'article 13 pourrait avoir par rapport au Trésor public. Seulement, pour laisser les choses entières, il est nécessaire de dire, dans ce dernier article, que les privilèges du Trésor public seront réglés par des lois particulières.

Le consul Cambacérès dit que cette réserve est impossible ; car si, par exemple, le privilège du Trésor public était étendu, ainsi qu'on l'a proposé, à tous les immeubles des comptables, les lois particulières sur ce sujet renverseraient en entier le système adopté par le Code civil. Il faut, sans doute, que le Trésor public ait ses sûretés; mais on ne doit pas les lui donner aux dépens de la justice et des droits du vendeur. Il est même nécessaire d'exprimer cette limitation pour prévenir toute inquiétude, et de dire que néanmoins les privilèges du Trésor public ne pourront détruire ceux qui existeraient antérieurement à la gestion du comptable.

L'article, dit le procès-verbal, est adopté avec l'amen-

1. Voyez n° 246.

dement du consul[1]. Cette discussion renferme, on le voit, les bases de la loi de 1807; c'est à sa suite que l'article 2104 fut définitivement rédigé, sans faire mention du privilège du Trésor. A-t-on voulu soustraire ce privilège à l'application de l'article 2105[2]? Non, sans doute; mais on a voulu seulement, comme l'avait proposé M. Defermon, renvoyer le règlement du privilège du Trésor à des lois particulières, sans donner au Trésor le droit de faire valoir son privilège sur les immeubles avant la discussion du mobilier. Remarquez de plus que, si le Trésor avait négligé de faire valoir son privilège sur le mobilier, il ne pourrait se présenter pour l'exercer sur les immeubles: car, ainsi que le remarque M. Persil[3], ce serait lui laisser la faculté de favoriser les créanciers chirographaires au préjudice des créanciers hypothécaires ou privilégiés; c'est au surplus ce qui a été décidé par un arrêt de la Cour de cassation du 22 août 1836[4], confirmatif d'un arrêt de la cour de Nancy, à l'égard du privilège du Trésor qui s'étend également sur les biens meubles et immeubles pour le recouvrement des frais de justice; et cette solution est complètement applicable au privilège résultant de la loi de 1807 sur les biens des comptables.

271. — L'article 7 impose de rigoureuses obligations aux comptables, aux receveurs d'enregistrement et aux conservateurs des hypothèques.

Ces derniers ne sauraient trop veiller, pour ce qui les concerne, à la ponctuelle exécution de la loi: car leur responsabilité se trouverait gravement compromise, si, par oubli, négligence ou légèreté, ils n'exécutaient pas, dans toute leur rigueur et avec l'exactitude la plus empressée, les prescriptions qu'ils sont chargés d'exécuter[5].

---

1. Fenet, t. XV, p. 357.
2. Art. 2105. — Lorsqu'à défaut de mobilier les privilégiés énoncés en l'article 2104 se présentent pour être payés sur le prix d'un immeuble, en concurrence avec les créanciers privilégiés sur l'immeuble, les paiements se font dans l'ordre qui suit : 1° les frais de justice et autres énoncés en l'article 2101 ; 2° les créances désignées en l'article 2103.
3. *Loc. cit.*, p. 223.
4. Dalloz, 1836, I, 447.
5. L'administration de l'enregistrement et des domaines a tracé, dans une instruction du 22 juillet 180.) (Sirey, 10, II, 236), les règles à suivre par les agents du Gouvernement pour l'exécution de la loi.

272. — Les inscriptions à prendre d'office sur les biens des comptables du Trésor public ne peuvent frapper que les individus nommément désignés dans l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807.

Des receveurs de l'enregistrement ayant cru devoir, au vu des actes de mutation, requérir des inscriptions, non seulement contre les comptables que la loi a nommément désignés, mais encore contre des préposés de l'enregistrement, des percepteurs des communes et différents receveurs de droits indirects, il en a été référé au ministre du Trésor public. — Après avoir pris sur cet objet l'avis du grand juge, ce ministre a fait connaître, le 14 juillet 1809, que l'inscription, au vu des actes translatifs de propriété, ne doit être prise d'office que contre les comptables que l'article 7 de la loi du 5 septembre indique, et que cet article ne s'applique point à tous les comptables sans distinction.

Une décision du ministre des finances du 21 mars 1809 a également statué qu'il n'y a pas lieu de prendre d'office des inscriptions hypothécaires contre les percepteurs des contributions directes, attendu qu'ils ne sont pas dénommés dans l'article 7 de la loi de 1807.

273. — Mais si cet article assujettit les principaux comptables du Trésor à certaines formalités, destinées à sauvegarder les droits de l'État, il ne s'ensuit pas que les autres comptables soient affranchis du privilège établi par les articles 1 et 2 de la loi, et nous pensons avec M. Paul Pont que l'État est en droit de prendre hypothèque, quand il le juge nécessaire, sur les biens de tous ses comptables sans exception.

Le contraire avait été décidé par un arrêt de la cour de Colmar du 10 juin 1820; mais la Cour de cassation n'a pas adopté cette jurisprudence. Elle a rendu au contraire, le 5 mars 1855, un arrêt aux termes duquel le Trésor a un privilège *immobilier* sur les biens d'un agent comptable des bâtiments civils, encore bien que cet agent ne figure pas parmi les comptables désignés dans l'article 7 de la loi et qu'il ne soit pas directement soumis à la Cour des comptes.

Voici le texte de cet arrêt :

« La Cour,

« Attendu qu'il est constaté par l'arrêt attaqué que Rouchaud, agent comptable des bâtiments civils, à Oran, avait en maniement des deniers du Trésor, qu'il opérait des recettes et qu'il effectuait des paiements;

« Attendu, en droit, que la loi du 5 septembre 1807 et l'article 2098 du Code civil qui établissent le privilège du Trésor sur les biens des comptables, n'admettent aucune distinction entre tous ces comptables qui sont responsables au même titre; que si certains d'entre eux sont atteints, suivant l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807, par des prescriptions particulières qui sont autant de garanties spéciales, il n'en résulte pas que les autres, non dénommés dans cet article, ne sont pas assujettis dans leurs biens au privilège du Trésor;

« Attendu.....

« Rejette le pourvoi. »

C'est d'ailleurs ainsi que l'administration avait toujours interprété la loi, comme cela résulte de l'instruction du 15 octobre 1807, n° 350, émanée de la direction générale de l'enregistrement et des domaines. Après avoir signalé à l'attention des préposés l'article 7, qui ne désigne qu'un certain nombre de comptables, cette instruction fait remarquer que les articles 8 et 9 prévoient le cas d'aliénation par *tout comptable* des biens affectés aux droits de l'Etat par privilège ou hypothèque.

« On voit, est-il dit, que ces deux articles comprennent tous les comptables et qu'ils concernent les préposés de l'administration; ainsi, lorsque, par mesure de précaution, une inscription aura été prise contre un receveur de l'enregistrement et des domaines, dont la situation ne serait pas encore entièrement approfondie, il faudra que son compte soit définitivement réglé pour que dans les trois mois à partir de la notification faite à l'administration, conformément à l'article 2183 du Code civil, le directeur puisse fournir et déposer au greffe du tribunal de la situation des biens vendus, un certificat constatant l'objet réel de la somme à recouvrer. »

Il est donc constant que, si le Trésor ne prend des inscriptions d'office que sur ses principaux comptables, il peut, par mesure de précaution, en prendre, lorsqu'il le juge convenable, contre d'autres comptables non dénommés à l'article 7, et qu'il obtient ainsi contre eux un privilège immobilier, pourvu que l'inscription soit requise dans les délais fixés par la loi.

274. — Le même article 7 autorise l'administration du Trésor public, c'est-à-dire le ministre des finances, à permettre l'aliénation des biens du comptable et à lui délivrer à cet effet un certificat portant que cette aliénation n'est pas sujette à l'inscription de la part du Trésor.

C'est là un avantage que l'ancienne législation n'accordait pas aux comptables de deniers publics. — La loi laisse toute latitude à cet égard au ministre des finances, qui peut ainsi, sous sa seule responsabilité politique, dispenser les comptables de l'exécution de la loi.

275. — L'article 8 contient l'injonction aux agents du Gouvernement, en cas d'aliénation par tout comptable de biens affectés, par privilège ou par hypothèque, aux droits du Trésor, de poursuivre, par les voies de droit, c'est-à-dire par voie de contrainte, de saisie mobilière ou immobilière et d'expropriation forcée, le recouvrement des sommes dont le comptable aura été constitué redevable.

276. — Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, l'article 9 impose au Trésor, dans les trois mois, à compter de la notification qui lui sera faite aux termes de l'article 2183 du Code civil, de fournir et de déposer, au greffe du tribunal de l'arrondissement des biens vendus, un certificat constatant la situation du comptable; à défaut de quoi, ledit délai expiré, la mainlevée de l'inscription du Trésor a lieu de droit, et sans qu'il soit besoin de jugement.

277. — Toutefois, argumentant des justifications exigées par l'article 548 du Code de procédure, lorsqu'il s'agit d'obtenir une radiation ou quelque autre chose à faire par un tiers[1], nous pensons que la radiation de l'ins-

1. Voyez n° 34, chap. Ier.

cription prise au profit du Trésor ne pourrait être obtenue qu'en produisant au conservateur :

1° L'original de la notification faite au Trésor, conformément à l'article 2183 du Code civil ;

2° Un certificat du greffier constatant que plus de trois mois se sont écoulés, à compter de cette notification, sans que le Trésor ait déposé au greffe aucun certificat constatant la situation du comptable.

La mainlevée aura également lieu de droit, dans le cas où le certificat du greffier constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le Trésor public.

On voit, par ces dernières dispositions, que la loi a été faite dans un esprit éloigné de toute étroite fiscalité.

Mais il faut avouer que le dernier paragraphe de l'article 7 et l'article 9 vont complètement contre le but que le législateur s'est proposé, en assujettissant les biens des comptables à un privilège et à une hypothèque légale.

278. — Enfin, l'article 10 accorde aux comptables un autre avantage : il veut que la prescription des droits du Trésor, établie par l'article 2227 du Code civil[1], coure, au profit des comptables, du jour où leur gestion a cessé, par démission, décès, etc., et non pas seulement du jour de l'apurement de leur compte et de la délivrance du *quitus* définitif portant décharge sans réserve de leur gestion.

Mais le comptable ne serait pas fondé à faire remonter le point de départ de la prescription au jour où les détournements ou omissions de recettes ont eu lieu. La prescription des sommes en capital et intérêts dont il a été constitué débiteur envers le Trésor public court à son profit seulement du jour où le débet a été fixé (aff. Grailhe et Delpech, Arrêt du Conseil d'État du 17 juillet 1872 (voy. *Mémorial des percepteurs,* 1872, p. 545).

M. Persil observe avec raison, sur cet article[2], « qu'à l'égard des tiers, des acquéreurs, par exemple, cette prescription doit nécessairement commencer du jour de la

---

1. Art. 2227. — L'État, les établissements publics et les communes sont soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers et peuvent également les opposer. — Voyez néanmoins le chapitre XIII : *Des déchéances et prescriptions.*

2. *Loc. cit.,* p. 33, n° 14, t. Ier.

transcription des actes de mutation, conformément à l'article 2180 du Code civil ». — Par conséquent, le tiers acquéreur de bonne foi et par juste titre de l'immeuble d'un comptable dont il ignorait la gestion et la qualité, aura prescrit, au bout de dix ans de la date de la transcription de son contrat d'acquisition, le privilège ou l'hypothèque légale du Trésor public (Arg. art. 2265, C. civ.).

279. — Suivant l'article 33 de la loi du 11 brumaire an VII, l'effet des inscriptions sur les biens des comptables devait subsister jusqu'à l'apurement définitif des comptes, et six mois au delà.

Bien que cette disposition n'ait pas été reproduite dans la loi du 5 septembre 1807, il est certain que l'effet de l'inscription, soit de privilège, soit d'hypothèque légale du Trésor, subsiste jusqu'à ce que le comptable ait obtenu le *quitus* définitif de sa gestion.

C'est ce qui résulte d'un avis du Conseil du contentieux du 17 avril 1817, relatif à la validité d'une hypothèque prise contre le sieur Le Roi, ancien comptable de l'administration des finances. Le sieur Le Roi ayant cessé ses fonctions avant la promulgation de la loi du 5 septembre 1807, on s'était demandé si cette loi lui était applicable. Le Conseil s'est prononcé pour l'affirmative, et son avis s'est formulé en ces termes :

« Le Conseil du contentieux ne pense pas que la cessation des fonctions d'un comptable lui fasse perdre sa qualité de comptable; elle ne peut se perdre que par l'apurement de sa gestion et jusque-là toutes les lois qui peuvent intervenir sur le mode de règlement des droits du Trésor contre ses comptables débiteurs lui sont applicables, s'il se trouve en débet.

« La gestion du sieur Le Roi n'étant pas apurée, la loi du 5 septembre 1807 lui est donc applicable, encore qu'il ait cessé ses fonctions antérieurement à la publication de cette loi. »

D'ailleurs, le conservateur n'opère la radiation que sur la mainlevée qui est donnée, par suite de ce quitus, par le préfet du département de la situation des biens, d'après l'autorisation du ministre des finances.

La radiation des inscriptions prises à la requête de l'agent judiciaire du Trésor public doit être opérée sur la remise des mainlevées authentiques consenties par cet agent, et qui font mention des arrêts de la Cour des comptes ou des arrêtés ministériels en exécution desquels elles sont données (Décisions des ministres des finances et du Trésor public des 28 novembre 1808 et 24 février 1809; — Sirey, 10, 2e part., p. 331).

Le rôle de la Cour des comptes, en cette matière, est défini par les articles 13 et 15 de la loi du 16 septembre 1807, ainsi conçus :

« Art. 13. — La Cour réglera et apurera les comptes qui lui seront présentés, elle établira par ses arrêts définitifs si les comptables sont quittes, ou en avance, ou en débet. — Dans les deux premiers cas, elle prononcera leur décharge définitive et ordonnera mainlevée et radiation des oppositions et inscriptions hypothécaires mises sur leurs biens, à raison de la gestion dont le compte est jugé. — Dans le troisième cas, elle les condamnera à solder leur débet au Trésor dans le délai prescrit par la loi. — Dans tous les cas, une expédition de ses arrêts sera adressée au ministre du Trésor pour en faire suivre l'exécution par l'agent établi près de lui.

« Art. 15. — La Cour prononcera sur les demandes en réduction, en translation d'hypothèques, formées par des comptables encore en exercice, *ou par ceux hors d'exercice dont les comptes ne sont pas définitivement apurés,* en exigeant les sûretés suffisantes pour la conservation des droits du Trésor. »

Il résulte encore de ce texte que les hypothèques prises par le Trésor contre ses comptables ne tombent pas de plein droit, lorsque ceux-ci cessent leurs fonctions. Ces dispositions sont reproduites dans les articles 419 et 421 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

280. — Dans le chapitre V (*Des Cautionnements*), nous avons exposé, paragraphe VIII, 1re section, les questions de compétence, tant administrative que judiciaire, que la gestion des comptables peut soulever. — Ajoutons ici que toutes les difficultés relatives aux dispositions de la

loi du 5 septembre 1807, sur l'effet, l'inscription et le rang des privilèges et de l'hypothèque légale du Trésor, à l'égard, soit des comptables ou de leurs créanciers, héritiers et ayants cause, soit des tiers, acquéreurs ou autres, soit du Trésor, sont toujours de la compétence des tribunaux ordinaires, conformément aux règles tracées par le Code civil et par le Code de procédure. Il en serait de même des contestations qui auraient pour objet de faire déclarer un acte nul, comme entaché de fraude ou de simulation au préjudice du Trésor, de faire considérer un tiers comme personne interposée. L'autorité administrative ne serait nullement compétente pour statuer sur ces diverses questions, la loi de 1807 ne lui en ayant pas attribué spécialement la connaissance, et par cela même, l'ayant conservée aux tribunaux ordinaires.

281. — La loi du 28 pluviôse an III, chap. III, art. 8, et celle du 2 messidor an VI, art. 10, voulaient que les biens des comptables, saisis pour cause de débet, fussent vendus administrativement et dans la même forme que les domaines nationaux. Mais ces dispositions n'ayant été rappelées ni dans la loi du 11 brumaire an VII, ni dans le Code civil, des doutes s'élevèrent sur leur exécution.

Un avis du Conseil d'État du 3 mai 1806, approuvé le 8 du même mois, a décidé que ces lois ont été abrogées par la loi du 11 brumaire an VII ; que le Code civil ne contient point d'exception pour la vente des biens des comptables en faillite ; qu'ils ne peuvent, par conséquent, être vendus que dans les formes prescrites par le Code civil[1]. Cette solution doit être suivie aujourd'hui, car la loi du 5 septembre 1807 n'a introduit sur ce point aucun changement à la règle précédemment tracée par le Conseil d'État.

282. — Un avis du même Conseil, du 25 février 1808, a rendu applicables au trésor de la couronne les articles 2098 et 2121 du Code civil, ainsi que la loi du 5 septembre 1807.

---

1. *Rép.* de M. Merlin, v° *Comp'able*, p. 513, n° 6.

« Considérant, dit cet avis, que les dépenses nécessaires pour la représentation de la souveraineté sont essentiellement des dépenses publiques, toujours à la charge du Trésor public, soit directement, soit indirectement, par l'affectation d'une somme quelconque pour y faire face ; qu'il résulte de là que le trésor de la couronne n'est, à proprement parler, qu'une fraction du Trésor public ; — que les privilèges dont jouit le Trésor public doivent être, par une conséquence nécessaire, communs au trésor de la couronne ; que si l'article 2098 du Code civil ne le porte pas textuellement, c'est parce que, à l'époque de sa rédaction, la liste civile n'était pas encore formée, et que le Trésor public en acquittait directement les charges; mais que, la séparation, survenue depuis, n'a pu altérer le privilège d'une portion de ce Trésor, dont la loi du 5 septembre embrasse l'intégrité dans son esprit et dans son objet;

« Est d'avis que les articles 2098 et 2121 du Code civil, et toutes les dispositions de la loi du 5 septembre 1807, concernant les privilèges du Trésor public sur les biens meubles et immeubles des comptables, sont applicables au trésor de la couronne et doivent lui assurer les mêmes privilèges et hypothèques sur les biens de ses agents comptables.

« En conséquence, les articles 7, 8 et 9 de ladite loi sont communs aux trésoriers, receveurs et payeurs du trésor de la couronne; et les receveurs de l'enregistrement et les procureurs impériaux sont aussi tenus de se conformer, en ce qui les concerne, aux dispositions de ces articles, dans les cas qui y sont prévus. »

283. — Les communes ne sauraient prétendre à aucun privilège sur les biens de leurs comptables. Celui qui est établi par la loi du 5 septembre 1807 n'existe qu'au profit du Trésor (Dalloz, *Répertoire alphabétique,* au mot *Privilège,* n° 560).

Quant aux établissements publics, MM. Durieu et Roche, dans leur *Répertoire sur les établissements de bienfaisance,* enseignent qu'ils peuvent exercer un privilège sur les biens de leurs comptables, en vertu de l'article 5

de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII. Mais, suivant la plupart des auteurs, cet arrêté serait abrogé, et les établissements publics, comme les communes, n'auraient que l'hypothèque légale qui leur est conférée par l'article 2121 du Code civil.

Il a d'ailleurs été décidé par le tribunal civil de la Seine (Jugement du 3 janvier 1882; voy. *Gazette des Tribunaux* du 15 janvier) que l'administration de l'assistance publique n'a pas de privilège sur les biens personnels de ses préposés, et qu'elle n'est pas fondée à invoquer l'article 5 de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, portant que les receveurs des communes sont soumis aux dispositions des lois relatives aux comptables de deniers publics; qu'en effet ces lois, antérieures à la promulgation du Code civil, n'accordaient de privilège que sur les cautionnements de ces comptables.

284. — En terminant l'explication de la loi du 5 septembre 1807, nous ne pouvons nous empêcher de consigner ici les réflexions que l'examen de cette loi nous a suggérées.

Rédigée sous l'influence des idées de l'ancien régime, et à une époque où l'ordre et la régularité dans toutes les branches de l'administration des finances publiques n'étaient pas encore organisés comme ils l'ont été depuis, cette loi ne nous semble plus nécessaire aujourd'hui.

En effet, si, dans des circonstances heureusement fort rares, la loi de 1807 peut garantir les intérêts de l'État, presque toujours elle n'est qu'une gêne apportée à la libre disposition des biens des comptables, qu'elle place, eux et leurs familles, dans un véritable état de suspicion et, pour ainsi dire, d'interdiction légale.

La seule, la véritable garantie, pour le Trésor, de la fidèle gestion des comptables, devrait être dans le cautionnement qu'il exige de ces titulaires; car le cautionnement est un gage spécial, remis entre les mains de l'État, et qui, dans tous les cas, lui assure un privilège dont l'effet prime tous les autres droits et créances.

La spécialité du gage sera toujours la meilleure garantie pour répondre de la solvabilité ou de la gestion des

agents de l'État : on peut augmenter les cautionnements des comptables, s'ils paraissent insuffisants; mais ces cautionnements offrent des avantages que tous les privilèges ou hypothèques légales ne pourront jamais remplacer ou compléter.

Avec les moyens de surveillance et d'inspection que possède actuellement le Trésor public; avec la responsabilité qui, descendant du trésorier-payeur général au comptable inférieur, couvre les fonds de l'État; avec l'obligation des versements plus fréquents que l'administration peut imposer aux fonctionnaires chargés du maniement des deniers publics; avec les facilités chaque jour plus grandes des voies de communication qui permettent de transporter les fonds de l'État presque sans inconvénients; enfin, avec les vérifications annuellement faites par le ministre des finances et la Cour des comptes de l'exercice financier des comptables, on a peine à comprendre la nécessité d'une loi qui applique aux comptables de nos jours des dispositions législatives faites pour les partisans et les fermiers généraux de l'ancien régime, alors que l'assiette et le recouvrement des impôts étaient donnés à bail, et qu'aucune garantie n'assurait, soit les redevables, soit l'État, contre les abus et les malversations des financiers.

Ajoutons que la loi elle-même, dans ses articles 7, 8 et 9, affaiblit et annule presque l'effet des précautions qu'elle ordonne de prendre dans ses premiers articles contre les comptables, puisqu'elle laisse à l'autorité administrative la faculté de renoncer à exercer l'effet de l'inscription de privilège ou d'hypothèque légale du Trésor, dans le cas d'aliénation.

Malgré tout l'intérêt que doit justement inspirer la cause du Trésor, et bien que nous admettions, en général, avec M. Bigot de Préameneu, dans la discussion du chapitre des privilèges et hypothèques[1], que « les privilèges du Trésor public sont dans un ordre supérieur à celui des intérêts privés », nous ne poussons pas ce raisonnement

1. Fenet, t. XV, p. 329.

jusqu'à vouloir accorder au Trésor des garanties et des sûretés, lorsqu'elles ne paraissent pas nécessaires, et que leur effet peut nuire aux droits des tiers. Nous préférons l'opinion du premier Consul, qui, dans la même discussion, se rendant aux raisons exprimées par MM. Treilhard et Tronchet, pour astreindre les privilèges et les hypothèques légales du Trésor à la charge de l'inscription, disait :

« Il en pourra résulter quelques pertes pour l'État; mais cet inconvénient est moins grand que celui de sacrifier au fisc la sûreté des citoyens. »

Reconnaissons donc que, s'il pouvait résulter quelques inconvénients de l'abrogation de la loi du 5 septembre 1807, il en résulterait l'avantage incontestable de remettre aux comptables l'entière disposition de leurs biens, frappés actuellement d'une sorte d'interdit; d'éviter les interpositions de personnes et les actes simulés; de rendre à de nombreuses familles la sécurité et la liberté qu'elles n'ont pas dans leurs transactions privées; le tout, sans nuire d'une manière sensible aux intérêts du Trésor public.

CHAPITRE VII

DES CONTRAINTES DÉCERNÉES CONTRE LES COMPTABLES ET AUTRES DÉBITEURS DU TRÉSOR

SOMMAIRE

285. — Motifs qui ont fait établir le droit de contrainte.
286. — Définition de la contrainte.
287. — Lois qui ont attribué au ministre des finances le droit de décerner des contraintes contre les comptables et autres débiteurs des deniers publics.
288. — La contrainte ne saurait être remplacée par aucune autre décision administrative.
289. — Les contraintes emportent hypothèque.
290. — La signification de la contrainte fait courir les intérêts du débet.
291. — Pourvoi devant le Conseil d'État.
292. — Les contraintes sont exécutoires sans aucun visa de l'autorité judiciaire.
293. — Incompétence des tribunaux.
294. — Le ministre des finances connaît seul, sauf recours au Conseil d'État, de tous débats entre comptables.
295. — *Quid,* s'il s'agissait d'un déficit de deniers communaux ?
296. — Suppression de la contrainte par corps en matière administrative.
297. — Arrêtés exécutoires pris par les préfets.
298. — Des contraintes administratives décernées par les comptables des régies financières ; elles n'emportent pas hypothèque, à l'exception de celles qui émanent de l'administration des douanes.
299. — Des contraintes décernées par les comptables du Trésor contre leurs subordonnés.

285. — La nécessité de garantir et protéger les deniers du Trésor contre les atteintes, les abus et les malversations de ceux qui en ont le maniement, a fait attribuer au ministre des finances, par exception au droit commun, une voie d'exécution aussi prompte qu'énergique, pour assurer le recouvrement des débets des comptables.

Cette voie extraordinaire est le droit de décerner des contraintes contre les comptables en débet.

286. — On sait que la contrainte, en général, est un mandement décerné contre un redevable de deniers publics ou de droits dus au fisc (définition du *Répertoire* de Merlin, v° *Contraintes*).

Pour se former une idée juste et précise de la nature de ce titre, il est nécessaire de rappeler les différentes lois qui avaient établi la contrainte par corps contre les débiteurs de l'État.

287. — La contrainte par corps contre tous les comptables de deniers publics qui les avaient divertis, ou qui étaient en retard pour les verser ou les appliquer aux dépenses qu'ils étaient chargés d'acquitter, était prononcée par les lois antérieures à la Révolution.

Un décret du 8 mars 1793 ordonna la mise en liberté des détenus pour dettes et déclara que la contrainte par corps était abolie; mais la Convention renvoya en même temps au comité de législation pour faire un rapport sur les exceptions.

Un autre décret du 30 mars de la même année excepta de cette suppression de la contrainte par corps les comptables qui avaient eu, ou qui avaient alors, le maniement des deniers publics, les fournisseurs qui avaient reçu des avances du Trésor public et ses autres débiteurs directs.

Le décret du 8 mars 1793 fut rapporté par une loi du 24 ventôse an V, et la contrainte par corps fut rétablie en matière civile.

Cette loi ne concernait point les comptables de deniers publics; le décret du 30 mars 1793 restait en vigueur. Une loi du 15 germinal an VI détermina d'une manière spéciale les cas dans lesquels la contrainte par corps, dont le principe général avait été rétabli, pouvait être prononcée; elle prescrivait le mode d'exécution.

L'article 3 du titre Ier de la loi porte que la contrainte par corps a lieu pour versement des deniers publics et nationaux.

Une loi du 12 vendémiaire an VIII prescrit aux entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques comptables, depuis la mise en application de la

Constitution de l'an III, de remettre, dans le mois, aux divers ministres les comptes de leur gestion et les pièces justificatives.

Le tableau de ceux qui seraient en retard ou en débet devait être remis à l'agent du Trésor public chargé de poursuivre les recouvrements par la saisie de leurs biens, meubles et immeubles, et par corps, en cas d'insuffisance de leur fortune patente.

Les poursuites de cette nature ne pouvaient être exercées qu'en vertu d'un titre exécutoire émané de l'autorité compétente et qui en eût reçu la mission spéciale, ce qui n'était pas indiqué dans la loi du 12 vendémiaire.

Une autre loi du 13 frimaire de la même année vint remplir cette lacune et fournit les moyens d'exécution.

Les commissaires de la trésorerie furent chargés de prendre des arrêtés exécutoires contre les fournisseurs, entrepreneurs, soumissionnaires et agents quelconques chargés des services depuis la mise en activité de la Constitution de l'an III, soit pour la réintégration des avances, soit pour le recouvrement des débets résultant des comptes arrêtés par les ministres (art. 4).

Les commissaires de la trésorerie furent en même temps autorisés à prendre tous arrêtés aussi exécutoires, tant contre les receveurs et payeurs généraux que contre les différentes régies nationales, et contre ceux qui avaient été chargés d'opérations pour le compte de la trésorerie (art. 1, 2 et 3).

Après la suppression des commissaires de la trésorerie nationale, un arrêté du Gouvernement du 18 ventôse an VIII autorisa le ministre des finances, comme spécialement chargé de l'administration du Trésor public, à prendre tous arrêtés nécessaires, exécutoires par provision, contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques en débet, dans les cas et aux termes prévus par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire précédents; le tout ainsi que les commissaires de la trésorerie y étaient autorisés par lesdites lois.

Sous le régime de la division du ministère des finances

en deux services, un arrêté des consuls du 3 nivôse an X avait décidé que le droit de décerner contrainte appartiendrait au ministre du Trésor.

L'article 2 prescrit aux ministres de rendre compte, chacun en ce qui le concerne, au Gouvernement, dans la décade, et à l'avenir, de mois en mois, du résultat des comptes qui avaient dû être présentés, et des poursuites qui avaient été exercées en exécution des lois.

Un arrêté du Gouvernement du 28 floréal an XI a autorisé le ministre du Trésor à prendre des arrêtés, exécutoires par provision, contre les préposés des payeurs généraux.

L'article 2 veut que les poursuites à exercer, pour l'exécution des arrêtés du ministre, soient faites à la requête de l'agent judiciaire du Trésor.

L'article 3 explique que : « ces poursuites, ayant pour objet d'assurer aux payeurs généraux la rentrée des fonds dont leurs préposés sont comptables envers eux, aux termes de l'article 10 de l'arrêté du 1er pluviôse an VIII, ne préjudicieront en rien, soit aux droits et actions du Trésor contre lesdits payeurs généraux, soit à la faculté qu'ils ont d'exercer des poursuites directes et faire tous actes conservatoires qu'ils jugeront nécessaires et propres à mettre à couvert leur responsabilité. »

Tous ces arrêtés ont pris, dans l'usage, le nom général de contraintes; cette dénomination a été adoptée par les décrets ultérieurs et elle s'est maintenue, bien que l'exercice de la contrainte par corps ait été supprimé en matière administrative, comme nous le verrons plus tard.

Un décret du 31 janvier 1806 porte :

« Article 1er. — Le ministre du Trésor public pourra décerner des contraintes contre les receveurs particuliers, pour le reliquat des comptes arrêtés entre le receveur général et le receveur particulier, et pour débet résultant des procès-verbaux de vérification des comptes faits, soit par le receveur général, soit par un inspecteur du Trésor public, soit enfin par le préfet du département, ou par un commissaire par lui délégué.

« Art. 2. — Ces contraintes seront exécutées provisoi-

rement comme celles autorisées par la loi du 13 frimaire an VIII. »

Les payeurs généraux, mentionnés dans l'arrêté du 28 floréal an XI, ayant été supprimés, on s'était demandé si le principe qu'il a posé pouvait s'appliquer à tous les préposés comptables, lorsque ces préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics. La question a été tranchée par un décret du 12 janvier 1811, ainsi conçu :

« ... Sur le rapport de notre ministre des travaux publics, tendant à faire décider si ceux qui ont pris part à la manutention des deniers publics, comme comptables indirects ou agents des comptables directs, doivent, en cas de débet et de détournement de deniers, constatés selon les formes employées à l'égard des comptables directs, être, comme eux, poursuivis et contraints par corps, sur l'ordre de notre ministre du Trésor public, et à la diligence de l'agent judiciaire; vu les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, l'arrêté du Gouvernement du 18 ventôse suivant; vu aussi l'arrêté du 28 floréal an XI...;

« Notre Conseil d'État entendu.....;

« Article 1er. — Le mode de poursuite réglé par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII, et par les arrêtés du Gouvernement des 18 ventôse an VIII et 28 floréal an XI, pour le recouvrement des débets des comptables directs du Trésor public, est déclaré commun à tous agents ou préposés des comptables du Trésor, lorsque ces mêmes agents ou préposés ont fait personnellement la recette des deniers publics. »

Les pouvoirs conférés au ministre des finances sont expressément rappelés dans un avis du Conseil d'État du 28 messidor an XII, approuvé par l'Empereur le 11 thermidor suivant.

Le ministre des finances, est-il dit dans cet avis, est maintenant investi par les lois des 12 vendémiaire et 13 frimaire an VIII du pouvoir de prendre des arrêtés exécutoires contre tous rétentionnaires de deniers publics.

Le Conseil d'Etat a décidé, par un décret du 12 septembre 1813, que tout individu qui s'immisce dans la perception des deniers publics, comme mandataire du percepteur, devient justiciable de la juridiction administrative pour toute contestation entre lui et le percepteur, relativement à sa gestion de mandataire.

Quant aux agissements qui peuvent rendre un agent, chargé du maniement des deniers publics, comptable du Trésor, le Conseil d'État a décidé que la simple remise des fonds suffisait. Dans ce cas, c'est au ministre sous les ordres duquel est placé ce comptable, qu'il appartient de vérifier et de prononcer le débet à sa charge (Conseil d'État 10 juillet 1874).

Un avis du Conseil d'État du 28 ventôse an XII a également approuvé une contrainte décernée contre le mandataire du payeur d'Italie.

Le Conseil d'État (Ordonnance du 3 septembre 1844) a enfin validé une contrainte décernée contre un notaire qui avait perçu à tort les arrérages de rente dont la propriété aurait dû faire retour à l'État. A l'appui de la validité de cette contrainte, le ministre faisait valoir les considérations suivantes :

« Le droit de décerner contrainte est inhérent à la souveraineté, car il comprend le commandement et l'emploi de la force ; il ne peut donc être donné que par la loi.

« Je ne tiens ce droit, je le reconnais, que de la loi du 18 ventôse an VIII, mais les expressions de cette loi et des autres auxquelles elle se réfère ne sont point restrictives, comme on le prétend, mais seulement énonciatives. Non seulement la contrainte peut être décernée contre les comptables, entrepreneurs, fournisseurs et agents quelconques en débet, mais encore contre tous les débiteurs du Trésor et tous autres rétentionnaires de deniers publics, à quelque titre que ce soit. Ce pouvoir donné au ministre des finances dérive de la nature même des choses. La loi sur la séparation des pouvoirs ne permet pas aux tribunaux de connaître des actes de l'administration et presque toujours les droits du Trésor reposent sur des documents ou des titres administratifs. Or, l'administra-

tion ne pouvant demander un titre exécutoire aux tribunaux contre ceux de ses débiteurs qui ne sont ni comptables ni fournisseurs, serait complètement désarmée, s'il ne lui appartenait pas de les poursuivre, en vertu de contraintes ministérielles; mais il n'en est point ainsi et toujours la loi du 18 ventôse an VIII a été considérée comme donnant au ministre des finances, en sa qualité d'administrateur du Trésor, un droit de contrainte contre tous ses débiteurs quels qu'ils soient. »

En validant la contrainte dans cette affaire, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur le système soutenu par le ministre; il s'est fondé uniquement sur ce que le débiteur était détenteur de deniers publics.

Depuis cette époque, un arrêt du Conseil d'État du 18 août 1856, basé sur le règlement du 28 novembre 1837 pour la perception des produits des écoles vétérinaires, et sur l'instruction générale du 17 juin 1840 sur le service de la comptabilité, a annulé une contrainte décernée par le ministre des finances contre un ancien élève de l'école d'Alfort, débiteur envers le Trésor du prix de sa pension.

Le Conseil d'État a également décidé (Arrêt du 24 juin 1881) que les lois autorisant le ministre des finances à décerner contrainte contre les entrepreneurs, comptables et détenteurs de deniers publics, ne sont pas applicables au recouvrement d'une créance que l'État prétendait avoir contre l'évêque de Coutances, à raison de l'acquisition faite par le prédécesseur de celui-ci, d'objets et de denrées devenus sans emploi, par suite de la suppression de la maison centrale du Mont-Saint-Michel; que, par conséquent, l'arrêté constitutif de ce débet n'a pour but et pour effet que de formuler la prétention de l'État, et n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'État, et qu'il ne fait pas obstacle à ce qu'en cas de poursuite, l'évêque de Coutances fasse valoir ses moyens de défense devant la juridiction compétente.

Enfin, d'autres arrêts ont formulé une doctrine en opposition absolue avec celle de l'administration (23 mars 1877, Sadoul et Goulard; 30 novembre 1883, Beust; 20 février 1885, Hubert; 19 février 1886, Bigle).

Suivant ces arrêts, le droit de contrainte n'existe qu'à l'encontre de catégories de débiteurs spécialement visées par les lois des 13 frimaire et 18 ventôse an VIII, et des rétentionnaires de deniers publics; et ce mot est pris dans un sens très restreint. Il ne s'applique pas à ceux qui ont reçu, par erreur, des sommes auxquelles ils n'avaient pas droit, mais seulement à ceux qui ont obtenu du Trésor des avances dont ils doivent rendre compte. L'application de cette nouvelle jurisprudence soulève de sérieuses difficultés. Le plus souvent, les créances poursuivies par le Trésor public résultent de documents administratifs dont la juridiction civile n'a pas à connaître; il semble dès lors anormal de s'adresser aux tribunaux pour obtenir un titre exécutoire pouvant servir de base aux poursuites, et nous inclinons à penser que le droit de contrainte ne saurait être dénié au ministre lorsqu'il est compétent pour statuer sur le fond du droit.

Une clause formelle en ce sens avait été insérée dans le projet de loi du budget de 1898, devenu la loi du 13 avril 1898. Mais on y a substitué la disposition suivante formant l'article 54 de la loi: « Les états arrêtés par les ministres, formant titres de perception des recettes de l'État qui ne comportent pas, en vertu de la législation existante, un mode spécial de recouvrement ou de poursuites, ont force exécutoire jusqu'à opposition de la partie intéressée devant la juridiction compétente.

« Les oppositions, lorsque la matière est de la compétence des tribunaux ordinaires, sont jugées comme en matière sommaire. »

Cette disposition a pour objet d'appliquer aux recettes de l'État dont le recouvrement n'est pas suivi, en vertu d'un titre exécutoire par lui-même, des mesures analogues à celles qui ont été adoptées pour les produits départementaux et communaux qui se trouvent dans la même situation (art. 54 de la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux, art. 154 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale).

Il a paru rationnel de donner aux titres de perception

émis par les ministres une force égale à celle qui appartient aux titres émis par les préfets et par les maires.

Le résultat de cette mesure sera de donner à l'administration le rôle de défendeur et de faciliter ainsi le recouvrement des divers produits budgétaires que, à défaut de titre exécutoire, il était impossible d'exiger du débiteur autrement qu'en prenant l'initiative d'une instance devant les tribunaux compétents. Elle s'appliquera notamment aux débets dont le recouvrement est confié à l'agent judiciaire et qui, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, ne sont pas susceptibles d'être poursuivis par voie de contrainte ministérielle.

288. — La procédure par voie de contrainte, dans les cas où elle est autorisée par des lois spéciales contre les débiteurs de l'État, étant exceptionnelle, la contrainte ne pourrait être remplacée par aucun autre acte administratif, tel qu'une décision ministérielle ou un arrêté préfectoral. En effet, la force exécutoire dont la contrainte est revêtue, et qui rend possibles les poursuites, par voie de commandement, ne se retrouve pas dans la décision ministérielle ou l'arrêté préfectoral; ces actes ne constituent qu'une simple mise en demeure, et ne peuvent ni remplacer la contrainte, ni dispenser de sa signification (Cassation 22 novembre 1864; — D. P., 65, I, 161).

289. — Les contraintes ministérielles sont, par l'avis du Conseil d'Etat du 25 thermidor an XII, assimilées aux jugements des tribunaux ordinaires, quant aux effets et à l'exécution.

Cet avis, provoqué par le ministre du Trésor, porte ce qui suit :

« Le Conseil d'État,

« Considérant que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations ou de décerner des contraintes, sont de véritables juges, dont les actes doivent produire les mêmes effets et obtenir la même exécution que ceux des tribunaux ordinaires;

« Que ces actes ne peuvent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ordinaires sans troubler l'indépen-

dance de l'autorité administrative garantie par les constitutions de l'empire français,

« Est d'avis :

« 1° Que les condamnations et les contraintes émanées des administrateurs, dans les cas et pour les matières de leur compétence, emportent hypothèque de la même manière et aux mêmes conditions que celles de l'autorité judiciaire ;

« 2° Que, conformément aux articles 2157 et 2159 du Code civil des Français, la radiation non consentie des inscriptions hypothécaires, faites en vertu de condamnations prononcées ou de contraintes décernées par l'autorité administrative, doit être poursuivie devant les tribunaux ordinaires, mais que, si le fond du droit y est contesté, les parties doivent être renvoyées devant l'autorité administrative. »

On a pourtant contesté que l'hypothèque judiciaire établie par l'article 2123 du Code civil pût résulter d'une contrainte ministérielle, par le motif que la loi ne permet de prendre une inscription de ce genre qu'en vertu d'un jugement, et en alléguant que la contrainte est un acte unilatéral, qui ne peut être assimilé au quasi-contrat résultant d'une décision de l'autorité judiciaire. Mais cette théorie n'a pas été admise par les tribunaux.

Un jugement du tribunal civil de Toulouse en date du 24 juillet 1876, basé sur les trois avis du Conseil d'État cités plus haut, a rejeté la demande en radiation d'hypothèque formée contre le ministre des finances par un redevable du Trésor.

Aujourd'hui, les auteurs sont d'accord avec la jurisprudence pour soutenir que les ministres ne sont pas des juges, qu'ils n'ont aucun pouvoir de juridiction et qu'ils agissent en qualité d'administrateurs. Leurs droits de décisions contentieuses, dit M. Laferrière, dérivent, dans tous les cas, d'attributions administratives, non d'attributions juridictionnelles (1er vol., p. 465); mais il reconnaît que ces décisions n'en emportent pas moins hypothèque.

290. — Aux termes de l'article 1153 du Code civil,

les intérêts d'une créance sont dus depuis le jour de la demande en justice, sauf le cas où la loi les fait courir de plein droit. Cette règle ne pouvait recevoir son application dans le cas de débet envers l'État, car il n'y a pas alors de demande en justice, les droits du Trésor résultant d'une décision administrative. On a décidé que la signification à partie de la contrainte ministérielle ferait courir les intérêts (Conseil d'État, arrêt du 21 mai 1817). Toutefois, cette règle n'est pas absolue; en ce qui concerne les comptables, le principe est même que les intérêts courent de plein droit; on les considère comme des mandataires du Trésor, et à ce titre ils sont soumis à l'obligation imposée par l'article 1996 du Code civil aux mandataires ordinaires.

291. — Il résulte des textes de lois susénoncés, que les contraintes ministérielles sont exécutoires par provision. Cette exécution ne saurait être arrêtée par une opposition suivie d'une assignation devant les tribunaux.

C'est devant le Conseil d'État, juge ordinaire du second degré en matière contentieuse administrative et à l'exclusion de toute autre juridiction (Arrêt du 8 mars 1827), que le recours contre les actes dont il s'agit doit être porté, suivant les formes et dans les délais prescrits par les articles 11 et 13 du décret du 22 juillet 1806, contenant règlement sur les affaires contentieuses soumises à ce tribunal. — Un grand nombre de décisions judiciaires ont été rendues en ce sens; voir notamment un jugement du tribunal de Toulouse du 7 décembre 1875.

Le pourvoi n'est pas suspensif, s'il n'en est autrement ordonné; toutefois, un avis du Conseil d'État du 9 février 1808, approuvé par le chef de l'État le 21 février, décide que « la faculté de se pourvoir au Conseil d'État contre les actes administratifs ne peut suspendre leur exécution provisoire et empêcher toutes saisies de droit, mais ce ne peut être qu'après le délai de trois mois fixé pour le pourvoi par le décret réglementaire du 22 juillet 1806, ou après qu'il aura été statué sur ce pourvoi, qu'on peut faire procéder à l'adjudication définitive par expropriation forcée ».

292. — Les contraintes ministérielles sont exécutoires sans aucun visa de l'autorité judiciaire. Un débiteur du Trésor poursuivi en vertu de ces actes a soutenu que les poursuites étaient nulles comme faites en vertu d'un titre qui ne portait pas, conformément à l'article 545 du Code de procédure civile, le même intitulé que les lois et qui n'était pas suivi d'un mandement ; mais cette prétention n'était pas fondée. L'article 545 ne s'applique pas aux contraintes décernées par l'autorité administrative, à laquelle les lois n'ont pas imposé l'accomplissement des formalités que cet article prescrit ; les anciennes lois et les arrêtés et décrets précités qui ont autorisé l'administration à décerner des contraintes, sans les assujettir à aucune formalité, sont toujours en vigueur, et si l'article 1041 du même code abroge expressément toute loi, coutume, usage et règlement relatifs à la procédure civile, il est reconnu que cette abrogation ne saurait s'étendre à la législation qui protège le Trésor.

C'est ce qui résulte notamment du décret du 18 août 1807, portant que : « les dispositions de l'article 1041 ne peuvent s'étendre aux affaires qui intéressent le Gouvernement et qui se régissent par des lois spéciales, soit en simplifiant la procédure, soit en employant des formes différentes ». En outre, l'article 2070 du Code civil porte expressément qu'il n'est pas dérogé aux lois particulières qui concernent l'administration des deniers publics.

293. — En thèse générale, les tribunaux civils ne sont pas compétents pour statuer sur les contestations qui pourraient s'élever à l'occasion d'une contrainte décernée par le ministre : ainsi, dans le cas où le ministre aurait décerné une contrainte pour débet contre un comptable et sa caution, si la caution forme opposition et conteste la validité de son acte de cautionnement, la contestation doit être portée, non devant l'autorité judiciaire, mais devant l'autorité administrative.

De même, les tribunaux ordinaires sont incompétents pour prononcer un sursis à l'exécution d'une décision ministérielle constitutive d'un débet. C'est à l'autorité administrative seule, à l'exclusion de l'autorité judiciaire,

qu'il appartient d'apprécier la validité et le mérite d'une contrainte décernée par le ministre des finances contre un individu débiteur de certaines sommes envers le Trésor public, et qui le met en demeure de payer les sommes susénoncées (Conseil d'État 21 janv. 1847, Hamelin).

La compétence des tribunaux ne peut s'appliquer, ainsi que l'a reconnu le grand juge dans une lettre au ministre des finances du 22 avril 1806, qu'en ce qui concerne la validité des saisies, celle des ventes sur expropriation forcée, les questions d'ordre et de préférence entre les créanciers, et une multitude d'autres questions auxquelles l'exécution des poursuites et la validité ou l'irrégularité de la procédure peuvent donner lieu.

En résumé, les tribunaux administratifs connaissent seuls de la validité des contraintes; quant aux contestations sur les actes de procédure relatifs à leur exécution, elles sont de la compétence des tribunaux ordinaires (Arrêt du Conseil d'État 5 juin 1845).

294. — Le ministre des finances connaît seul, sauf recours au Conseil d'État, de tout débat entre comptables.

Il statue seul, par arrêté exécutoire par provision, sur le débet ou déficit des comptables ressortissant à l'administration des finances; et s'il s'élevait, entre le comptable et le ministre, une contestation relativement au véritable chiffre du débet, dans aucun cas les tribunaux ne seraient compétents pour en connaître; mais la décision du débat appartiendrait, en premier ressort, au ministre et non au conseil de préfecture, et, en dernier ressort, au Conseil d'État.

295. — Lorsqu'un déficit peut porter sur des deniers communaux ou appartenant à des établissements charitables, le ministre des finances doit se concerter, pour la décision à prendre, avec le ministre de l'intérieur, conformément aux articles 10 de l'ordonnance du 19 octobre 1826 et 8 de l'ordonnance du 17 septembre 1837, sauf recours au Conseil d'État.

296. — Le dernier paragraphe de l'article 10 de la loi du 2 messidor an VI prescrit que les comptables en débet envers l'État seront contraints par corps pour le paie-

ment de leur dette. La loi du 17 avril 1832 avait laissé subsister ces dispositions, mais elles ont été abrogées par celle du 22 juillet 1867.

Bien que cette loi ne fasse pas une mention expresse des dettes envers le Trésor, on doit les considérer comme ne pouvant plus donner lieu à l'exercice de ce mode de poursuites. En effet, ces créances sont des créances civiles soumises aux règles du droit commun; on lit d'ailleurs dans l'exposé des motifs de cette loi :

« Il ne s'agit ici ni des amendes, ni des frais judiciaires dus au Trésor par les condamnés; ces créances sont régies par des principes particuliers, elles ont un caractère spécial qui appellera plus tard notre attention. Nous ne nous occupons en ce moment que des obligations contractées envers l'État, et que nous appellerons des créances civiles, parce que cette expression, dont l'exactitude est contestable, distingue nettement, des amendes et des frais de justice, les dettes dont nous voulons parler. »

La contrainte par corps a donc été entièrement abolie en ce qui concerne les créances du Trésor, et la loi du 19 décembre 1871 ne l'a remise en vigueur que pour le paiement des frais, amendes et dommages-intérêts dus à l'État.

297. — Les arrêtés que les préfets sont autorisés dans certains cas à prendre contre les comptables des communes et des établissements publics sont exécutoires sans l'intervention des tribunaux ordinaires (Avis du Conseil d'État du 24 mars 1812).

298. — Il ne faut pas confondre avec les contraintes ministérielles, qui sont de véritables jugements, celles que peuvent décerner, suivant les lois et règlements, les receveurs des régies financières : celles-ci ont le caractère d'une mise en demeure de payer les contributions et droits dus à l'État; elles peuvent être attaquées par voie d'opposition devant les tribunaux. Ces contraintes ne sont que le titre explicatif de la demande formulée par les agents de l'État contre les redevables et contribuables, et l'on comprend facilement qu'elles ne sauraient attribuer à l'État un droit définitif. Elles n'obtiennent force exécu-

toire que lorsqu'elles ont été au préalable visées par l'autorité judiciaire, en matière d'enregistrement, de douanes, de contributions indirectes et d'octrois, et par les sous-préfets en matière de contributions directes. Enfin, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, elles n'emportent pas hypothèque, à l'exception de celles qui sont décernées par l'administration des douanes. Un avis du Conseil d'État du 12 décembre 1811 porte, en effet, que les contraintes décernées par l'administration des douanes, pour le recouvrement des droits dont elle fait crédit ou pour défaut de rapport des certificats de décharge des acquits-à-caution, emportent hypothèque. Notons néanmoins que, dans ce cas, l'hypothèque ne résulte pas de la contrainte : elle est fondée sur ce qu'aux termes de la loi du 22 août 1791, titre XIII, article 23, le Gouvernement a hypothèque en vertu de la soumission du redevable du droit de douane, lorsque cette soumission est dûment enregistrée.

Le même droit ne devrait-il pas être attribué aux autres régies financières? La question est délicate et controversée.

La régie de l'enregistrement ayant cru devoir prendre des inscriptions en vertu d'une contrainte décernée pour le recouvrement des droits de mutation par décès, les inscriptions furent annulées par un arrêt de la cour d'Amiens du 1er mars 1825; la régie se pourvut en cassation contre cet arrêt : elle faisait observer que ce n'est pas comme jugement, mais comme acte administratif, que la contrainte devenue exécutoire emporte hypothèque; que, d'un autre côté, la possibilité d'une opposition à la contrainte n'empêche pas que cet acte administratif ne soit un titre suffisant pour conférer hypothèque, quand il n'est pas survenu d'opposition, et que toute inscription prise en vertu de ce titre, non encore attaqué, ne soit valable et efficace; qu'à cet égard il en est des contraintes comme des jugements par défaut qui confèrent hypothèque, quoiqu'ils puissent être éventuellement paralysés par une opposition formée à la requête du défaillant.

Ces moyens, d'abord accueillis par un arrêt d'admis-

sion, ont été définitivement rejetés par un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation, rendu le 28 janvier 1828, d'après les motifs suivants :

« Considérant que la régie ne cite aucune loi qui attribue le droit d'hypothèque aux contraintes décernées par les receveurs ;

« Que l'avis du Conseil d'État des 16-25 thermidor an XII ne s'applique qu'aux contraintes que les administrateurs ont droit de décerner en qualité de juges, et sans que ces actes puissent être l'objet d'aucun litige devant les tribunaux ;

« Que l'avis du Conseil d'État des 29 octobre-12 novembre 1811 ne dispose qu'en faveur de la régie des douanes et pour le cas où l'article 13 du titre XIII de la loi du 22 août 1791 lui donne d'ailleurs hypothèque sur les biens des redevables, d'où il suit que la régie de l'enregistrement ne peut exciper d'aucun de ces avis,

« La Cour rejette, etc.... »

Cet arrêt est conforme à la doctrine enseignée par Troplong (*Privilège,* n° 447), Durieu (*Poursuite en matière de contributions indirectes,* tome Ier, p. 466) et Dalloz (*Contributions indirectes,* nos 23 et 24) ; mais un grand nombre d'auteurs soutiennent l'opinion contraire. Nous citerons notamment Duranton, Foucard (*Droit administratif*), Aubry et Rau, Serrigny (*Organisation de la comptabilité et de la procédure contentieuse et administrative,* n° 1341), E. Valette et Pont. Le législateur, dit M. Serrigny, a eu pour but « de donner à l'État des jugements provisoires, sans frais, sous le nom de *contraintes*. Si les contraintes ne procurent pas aux administrations financières l'hypothèque judiciaire, le but de la législation exceptionnelle sera manqué et l'État sera forcé de poursuivre à grands frais ses débiteurs devant les tribunaux pour avoir des titres hypothécaires contre des individus peu solvables ; car ce sont précisément ceux-là qui ne paient pas sans poursuites. »

On peut citer en faveur de ce système un arrêt de la cour de Lyon du 7 août 1820, rendu au profit de l'administration des contributions indirectes et en vertu duquel

cette administration prenait inscription contre ses débiteurs, toutes les fois que cette mesure était nécessaire pour la conservation de ses créances. Mais ce droit lui a été refusé par un arrêt de la cour de Paris, du 16 décembre 1879, inséré dans la *Gazette des Tribunaux,* le 30 du même mois. Un pourvoi formé contre cet arrêt devant la Cour de cassation a été rejeté par la chambre des requêtes (9 novembre 1880).

Cette jurisprudence cause à l'État un grave préjudice, et il est à désirer qu'une loi étende à toutes les régies financières le bénéfice de la disposition intervenue en faveur de l'administration des douanes.

299. — L'ancienne législation avait donné aux comptables du Trésor les moyens de contrainte contre leurs subordonnés. La déclaration du 17 mars 1738 voulait que les comptables qui, par l'étendue de leurs fonctions, étaient obligés d'avoir des préposés dans les provinces, eussent sur ces préposés les mêmes droits et privilèges que l'État avait sur eux-mêmes, et qu'ils les exerçassent de la même manière.

Plus tard est intervenue une autre loi, celle du 17 brumaire an V, portant ce qui suit :

« Art. 10. — Les percepteurs des communes seront tenus, à l'avenir, de verser le produit de leurs recettes, chez le receveur du département ou entre les mains des préposés, au moins une fois par décade. Ceux qui seront en retard y seront contraints par une escorte de gendarmerie dont ils seront tenus de payer les frais.

« Art. 12. — Les obligations ci-dessus imposées aux percepteurs vis-à-vis des receveurs sont rendues communes, vis-à-vis de ces derniers, à leurs préposés dans les anciens arrondissements de district. »

Par ces dispositions, la loi conférait aux receveurs généraux le droit de contrainte contre leurs préposés dans les différents arrondissements de leur département.

Les lois des 2 octobre 1791, 22 brumaire an VI et 3 frimaire an VII, article 153, autorisaient également l'emploi des contraintes contre les percepteurs. Elles ont été décernées successivement par les directoires de dis-

tricts et par les autres autorités dont les dénominations ont changé avec les différentes organisations qui se sont succédé pendant cette période.

Enfin, un arrêté des consuls du 16 thermidor an VIII, ayant principalement pour objet de régler l'emploi des contraintes, statue (art. 18) « qu'elles seront décernées par les receveurs particuliers contre les contribuables et (art. 33) *contre les percepteurs qui auront diverti les deniers publics* ».

Cette dernière disposition est restée en vigueur; mais il n'en est pas de même de celles qui concernaient les préposés des receveurs généraux dans les arrondissements.

Ces préposés étaient les agents des comptables, qui les nommaient et exigeaient d'eux des cautionnements, s'ils le jugeaient convenable. En vertu de la loi du 27 ventôse an VIII, ils ont été supprimés et remplacés par les receveurs particuliers, nommés directement par l'État et la loi du 17 brumaire an V n'a pas paru de plein droit applicable à ces derniers. Une loi spéciale aurait été nécessaire à cet effet; elle n'a pas été rendue; cette lacune a même donné lieu à de grandes difficultés pour le recouvrement des débets des receveurs particuliers. Le Trésor n'avait alors contre eux aucun droit de contrainte. Quant aux trésoriers généraux, ils n'auraient pu poursuivre leurs subordonnés qu'avec le secours de l'autorité judiciaire, et celle-ci se serait rendue juge d'un compte qui, bien que n'existant qu'entre le comptable et le préposé, formait nécessairement l'un des éléments du compte du premier à la comptabilité publique. Ce mode de procéder eût exposé à des diversités dans les jugements, puisque l'autorité judiciaire aurait pu admettre, dans le compte du subordonné, des dépenses qui auraient été rejetées du compte du comptable direct, comme n'étant pas légalement justifiées. Pour éviter ces inconvénients, les représentants du Trésor avaient pensé à faire attribuer aux receveurs généraux le droit de contrainte, qui leur avait autrefois appartenu; mais ce projet n'a pas eu de suite, des doutes s'étant élevés sur le point de savoir si les trésoriers généraux étaient responsables de la gestion des

receveurs particuliers. Ces doutes provenaient des termes de la loi du 28 ventôse an VIII, qui ne prononçait pas exactement cette responsabilité. C'est dans cet état de choses qu'est intervenu le décret du 31 janvier 1806, que nous avons mentionné plus haut et d'après lequel les contraintes contre les receveurs particuliers sont décernées par le ministre des finances.

Depuis lors, le principe de la responsabilité des trésoriers généraux a été consacré par le décret du 4 janvier 1808, l'ordonnance du 31 mai 1838 et le décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique (art. 336). Néanmoins, le droit de contrainte ne leur a pas été rendu ; mais quand ils ont couvert de leurs deniers personnels le déficit de leurs subordonnés, comme ils y sont contraints par les règlements, ils sont subrogés aux droits du Trésor (art. 337 du décret du 31 mai 1862). Celui-ci leur remet alors la contrainte qu'il a lui-même décernée contre le receveur particulier en déficit; il consent en leur faveur un acte de subrogation notarié, lequel est enregistré au droit fixe de 1 fr., conformément à la décision ministérielle du 19 mai 1812. Porteur de cette contrainte et de l'acte susénoncé, le trésorier général a entre les mains un titre exécutoire, qui lui permet d'exercer les poursuites sans l'intervention des tribunaux.

Si aucune contrainte ministérielle n'avait été décernée, le trésorier général serait obligé de s'adresser aux tribunaux pour avoir un titre exécutoire. Il en serait de même, si un comptable avait soldé de ses deniers le montant d'un déficit dont ses prédécesseurs auraient ensuite été déclarés responsables par l'administration. Afin d'obtenir le recouvrement de ses avances, il devait intenter à ses prédécesseurs une action civile devant les tribunaux de droit commun. En pareil cas, l'autorité judiciaire n'aurait pas à s'immiscer dans la liquidation du débet, il lui appartiendrait seulement de prononcer contre qui de droit une condamnation au paiement des sommes fixées par des décisions administratives (Arrêt de la cour d'appel de Paris du 13 décembre 1873, *Gazette des Tribunaux* du 21 du même mois).

CHAPITRE VIII

PRIVILÈGE DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT DES FRAIS DE JUSTICE EN MATIÈRES CRIMINELLE, CORRECTIONNELLE ET DE POLICE

SOMMAIRE

300. — État de l'ancienne législation jusqu'en 1791.
301. — Suppression, à cette époque, des amendes arbitraires.
302. — Loi du 18 germinal an VII sur les frais de justice criminelle.
303. — Elle est modifiée, en ce qui concerne les droits attribués à la partie civile, par la loi du 5 pluviôse an XIII.
304. — Loi du 5 septembre 1807, actuellement en vigueur.
305. — Esprit général de cette loi.
306. — Elle accorde un privilège pour les sommes dues pour la défense personnelle des accusés ; — quel est le rang de ce privilège ?
307. — Nécessité de l'inscription du privilège du Trésor dans les deux mois du jugement de condamnation.
308. — Limitation du privilège sur les immeubles.
309. — Actes frauduleux souscrits par le condamné.
310. — Le privilège du fisc ne peut atteindre les biens aliénés avant le jugement de condamnation.
311. — Distinction entre les aliénations qu'il a consenties à titre gratuit et celles à titre onéreux.
312. — Le Trésor, lorsqu'il n'a pas fait inscrire son privilège dans la quinzaine de la transcription, conserve-t-il au moins un droit sur le prix, en prenant inscription dans les deux mois à compter du jugement de condamnation ?
313. — Le Trésor ne conserve son privilège qu'autant qu'il a pris inscription avant la transcription effectuée.
314. — Le privilège sur les immeubles du condamné ne s'exerce qu'après discussion du mobilier.
315. — Rang dans lequel s'exerce ce privilège, relativement aux créanciers dont les titres sont antérieurs.
316. — Il prime toutes créances autres que celles spécifiées par les articles 2101 et 2102 du Code civil.
317. — Le privilège du Trésor ne s'étend pas aux amendes.
318. — Les frais doivent être liquidés par le jugement ou l'arrêt de condamnation.
319. — *Quid,* s'il y a eu recours en cassation contre un arrêt qui ne liquide point les frais ?
320. — Règles établies pour le recouvrement des frais de justice criminelle, confié aux percepteurs.

321. — Droit conféré au Trésor d'exercer la contrainte par corps pour le recouvrement des frais et amendes au criminel.
322. — Ordre dans lequel vient le privilège du Trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle.

300. — Sous l'ancien régime, les frais des procès criminels étaient à la charge du roi ou des seigneurs justiciers, quand il n'y avait point de partie civile ; mais quand il y en avait une, c'était elle qui avançait tous les frais[1].

On tenait pour certain dans tous les parlements, ceux de Douai et de Nancy exceptés[2], que, quoique les accusés fussent convaincus du crime qu'on leur avait imputé, néanmoins les juges ne pouvaient point les condamner aux dépens envers le roi, ni envers les seigneurs, d'après la maxime : *quia fiscus gratis semper laborat*[3]. Maxime doublement fausse, car si on ne condamnait pas les coupables aux frais de leurs procès criminels, on leur infligeait immédiatement une amende arbitraire pour en tenir lieu ; et le recouvrement de cette amende était assuré par un privilège sur leurs meubles et par une hypothèque sur leurs immeubles, afin que le fisc, *qui gratis semper laborat,* non seulement n'y perdît rien, mais fût largement indemnisé de ses avances.

Plusieurs déclarations du roi avaient statué sur cet objet, notamment celles des 21 et 24 mars 1671, 13 juillet 1700 et 16 août 1707. Cette dernière déclaration fixa la législation, et demeura en vigueur jusqu'en 1791.

301. — A cette époque, le Code pénal et les lois postérieures ayant supprimé presque entièrement les amendes, avaient laissé à la charge du Trésor public tous les frais de procédure, sans aucun moyen de remboursement ou d'indemnité.

302. — La loi du 18 germinal an VII vint, avec raison, au secours du Trésor public. « Il est naturel, en effet, que tout homme, reconnu coupable d'un délit, répare, sur ses propres biens, le tort qu'il a fait à la société en la

---

1. Ferrière, *Dict. de droit,* v° *Frais en procès criminels,* p. 671.
2. Merlin, *Rép.,* v° *Frais des procès criminels,* 5e édition, p. 3.
3. Ferrière, v° *Fisc,* p. 659.

mettant dans la nécessité de faire des dépenses pour le poursuivre et le faire condamner[1]. »

La loi du 18 germinal voulut donc que tout jugement, portant condamnation à une peine quelconque, prononçât en même temps, au profit du Trésor, le remboursement des frais auxquels la poursuite et la punition des délits auraient donné lieu, en réservant néanmoins la préférence aux indemnités accordées à ceux qui auraient souffert un dommage résultant du délit, par application, sans doute, de la loi 11, Dig., *De jure fisci: non possunt ulla bona ad fiscum pertinere, nisi quæ creditoribus superfutura : id enim bonorum cujusque intelligitur, quod ære alieno superest.*

Tet était l'état de la législation lorsque le Code civil parut.

L'article 2098, nous l'avons expliqué[2], posa seulement d'une manière générale le principe d'un droit de privilège au profit du Trésor public, pour le recouvrement de ses diverses créances, laissant aux lois spéciales le soin de régler, suivant chaque cas, l'exercice de ce droit.

303. — La loi du 5 pluviôse an XIII, relative à la diminution des frais de justice en matière criminelle ou correctionnelle, fit un premier pas dans la voie de ce règlement.

Elle disposa, dans son article 4, qu'en matière correctionnelle, ceux qui se constitueraient parties civiles seraient personnellement chargés des frais de poursuites, instruction et signification des jugements; et qu'en toute affaire criminelle, la partie publique serait seule chargée des frais d'exécution ; qu'elle ferait l'avance des frais d'instruction, expédition et signification des jugements, du remboursement desquels ceux qui se seraient constitués parties civiles, seraient personnellement tenus, sauf, dans tous les cas, le recours des parties civiles contre les prévenus ou accusés qui auraient été condamnés[3].

---

1. Merlin, *Rép., loc. cit.*
2. Voyez le chap. VI, n° 246.
3. Aujourd'hui, suivant l'article 368 du Code d'instruction criminelle, dans les affaires soumises au jury, la partie civile qui n'aura pas succombé n'est jamais tenue des frais. —

Il résulte de cet exposé qu'un droit de préférence fut d'abord accordé au Trésor à l'encontre de la partie civile ; mais ce droit, à l'égard des autres créanciers du condamné, dont le principe avait été posé par l'article 2098 du Code, ne fut réglé définitivement que par la loi du 5 septembre 1807, relative au mode de recouvrement des frais de justice en matière pénale[1].

304. — Cette loi porte :

« Article 1er. — En conséquence de l'article 2098 du Code civil, le privilège du Trésor public est réglé de la manière suivante, en ce qui concerne le remboursement des frais dont la condamnation est prononcée à son profit, en matière criminelle, correctionnelle et de police.

« Art. 2. — Le privilège du Trésor public sur les meubles et effets mobiliers des condamnés ne s'exerce qu'après les autres privilèges et droits ci-après mentionnés, savoir :

« 1° Les privilèges désignés aux articles 2101 et 2102 du Code civil;

« 2° Les sommes dues pour la défense personnelle du condamné, lesquelles, en cas de contestation de la part de l'administration des domaines, seront réglées, d'après la nature de l'affaire, par le tribunal qui aura prononcé la condamnation.

« Art. 3. — Le privilège du Trésor public sur les biens immeubles des condamnés n'aura lieu qu'à la charge de l'inscription dans les deux mois, à dater du jour du jugement de condamnation ; passé lequel délai, les droits du Trésor public ne pourront s'exercer qu'en conformité de l'article 2113 du Code civil.

« Art. 4. — Le privilège mentionné dans l'article 3 ci-dessus ne s'exercera qu'après les autres privilèges et droits suivants :

« 1° Les privilèges désignés en l'article 2101 du Code civil, dans le cas prévu par l'article 2105;

Dans le cas où elle en aurait consigné, en exécution du décret du 18 juin 1811, ils doivent lui être restitués.

1. Comme cette loi porte la même date que celle relative aux droits du Trésor sur les biens des comptables, pour la distinguer, nous croyons devoir ainsi la qualifier.

« 2° Les privilèges désignés en l'article 2103 du Code civil, pourvu qne les conditions prescrites pour leur conservation aient été accomplies ;

« 3° Les hypothèques légales existantes indépendamment de l'inscription, pourvu toutefois qu'elles soient antérieures au mandat d'arrêt, dans le cas où il en aurait été décerné contre le condamné ; et, dans les autres cas, au jugement de condamnation ;

« 4° Les autres hypothèques, pourvu que les créances aient été inscrites au bureau des hypothèques avant le privilège du Trésor public, et qu'elles résultent d'actes qui aient une date certaine, antérieure auxdits mandat d'arrêt ou jugement de condamnation ;

« 5° Les sommes dues pour la défense personnelle du condamné, sauf le règlement, ainsi qu'il est dit en l'article 2 ci-dessus.

« Art. 5. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées. »

305. — Cette loi concilie, autant qu'il est possible, les droits des tiers avec ceux du Trésor public.

Son esprit général est que tous les droits acquis à des tiers soient respectés, mais, qu'après ces droits, le Trésor ait la préférence.

A cet effet, le privilège établi par l'article 2 sur les meubles et effets mobiliers des condamnés ne s'exerce qu'après tous les privilèges généraux sur les meubles et tous les privilèges sur certains meubles : la loi ne fait que rétablir, en cela, les principes de l'ancienne législation sur les amendes, ainsi que l'atteste la déclaration du 16 août 1707.

On doit décider, par application de ce principe, que le privilège sur le cautionnement des officiers ministériels édicté par l'article 1er de la loi du 25 nivôse an XIII pour le recouvrement des condamnations prononcées contre eux par suite de l'exercice de leurs fonctions, prime le privilège du Trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle.

Peu importe d'ailleurs que le crime ayant motivé la condamnation ait une relation plus ou moins directe avec

les fonctions des débiteurs; alors même qu'il s'agirait d'un fait de concussion, d'abus de confiance, de violation de dépôts, etc., la créance du Trésor pour les frais ne saurait revêtir le caractère d'une créance pour faits de charge, et venir en concurrence, sur le cautionnement, avec les autres créances de cette nature.

Il suit de là que, si le cautionnement est grevé d'un privilège de second ordre au profit d'un bailleur de fonds, il échappera entièrement à l'action du Trésor pour le recouvrement des frais de justice criminelle, puisqu'il n'a été constitué par le bailleur de fonds qu'en vue exclusive des faits de charge, pouvant entraîner la responsabilité pécuniaire du titulaire de l'office.

306. — Mais les privilèges généraux, édictés par les articles 2101 et 2102 du Code civil, ne sont pas les seuls qui priment celui du Trésor. Le législateur de 1807 en a créé un autre, d'une nature toute particulière: il a voulu que les accusés puissent être défendus, et que le défaut de moyens ne les gêne pas dans le choix qu'ils voudraient faire d'un défenseur. C'est pourquoi la loi accorde un privilège sur les meubles, pour les sommes dues pour la défense personnelle du condamné, suivant le règlement qui en sera fait par le tribunal qui aura prononcé la condamnation.

Il est permis de supposer que cette disposition est à peu près inutile; et nous sommes certain qu'aucun membre de l'ordre des avocats n'a jamais refusé son concours gratuit à la défense d'un accusé.

Cette disposition toutefois a donné lieu à une discussion sur le rang du privilége accordé aux sommes dues pour la défense.

Suivant M. Tarrible[1], la loi du 5 septembre 1807 accorde bien au défenseur de l'accusé, pour ses frais, une préférence sur le Trésor public; mais elle ne lui en accorde aucune sur les autres créanciers, soit privilégiés, soit cédulaires. « Il en résultera, dit-il, que, s'il y a concours et insuffisance dans la distribution du prix des

1. *Rép.*, v° *Privilège*, n° 94.

meubles entre les créanciers privilégiés, le Trésor public, le défenseur de l'accusé et les créanciers cédulaires, les créanciers privilégiés seront colloqués les premiers; le Trésor public devra être colloqué *le second;* mais il *devra céder son droit* au défenseur, à concurrence du montant de la taxe ; et le Trésor public, pour le recouvrement de cette part cédée, devra concourir avec tous les créanciers par contribution au marc le franc. Le Trésor public, ayant en effet *cédé son droit* au défenseur, ne pourrait exercer d'autres droits sur la masse que ceux qu'aurait eus le défenseur; il se trouvera nécessairement réduit à la condition des simples créanciers cédulaires, pour le *recouvrement* de cette part. »

M. Troplong[1] adopte sans hésiter cette opinion, et s'en appuie pour combattre celle de M. Pardessus[2]; qui croit que les frais de défense sont privilégiés dans tous les cas, et qui leur donne la préférence sur les créanciers cédulaires, et les met au sixième rang des privilèges généraux.

Cette dernière opinion nous paraît beaucoup mieux fondée que la précédente. En effet, nous ne pouvons admettre, avec M. Tarrible, que le Trésor doive être colloqué le second, après les créanciers qui ont un privilège d'un rang supérieur, et que, par conséquent, il *cède ses droits* au défenseur. La loi du 5 septembre 1807 accorde à ce dernier un privilège spécial qui est tout à fait indépendant de celui du Trésor pour les frais criminels et qui passe avant lui. Le règlement de la taxe des sommes dues pour la défense doit se faire par exécutoire distinct et séparé de celui des frais ; il doit être délivré au nom du défenseur, qui reste toujours libre de ne pas requérir ce règlement, et même d'y renoncer complètement. Par conséquent, le Trésor n'a rien à céder à ce dernier, qui agit en son nom et en vertu de son droit; et, par la même raison, le Trésor n'a rien à recouvrer au marc le franc avec les créanciers non privilégiés.

---

1. *Privilèges et hypothèques,* t. I, n° 36, p. 38.
2. T. IV, n° 1197, *Cours de droit commercial.*

La création d'un privilège distinct au profit du défenseur de l'accusé résulte implicitement, mais très formellement, de la loi de 1807.

« Le mot n'y est pas, dit M. Paul Pont, mais la chose y est assurément, car dire qu'une créance sera préférée à une autre qui est privilégiée, c'est établir le droit, sinon par la dénomination qui lui est propre, au moins par les faits qu'il produit habituellement. »

Cette opinion est du reste celle de la majorité des auteurs (Paul Pont, n° 46; — Valette, *Priv.*, n° 39; — Mourlon, n° 51; — Aubry et Rau, tome Ier, p. 646; — Duranton, tome XIX, n° 259).

Elle est également consacrée par un jugement du tribunal d'Albi, du 8 décembre 1853, très soigneusement motivé (Dalloz, 1855, III, 6).

Plus récemment, la Cour de cassation s'est prononcée dans le même sens par un arrêt rendu dans l'intérêt de la loi le 18 mai 1887 (Dalloz, 1887, I, 349 et la note).

Le même système avait été adopté aussi par la Cour de cassation belge (Arrêt du 16 juillet 1885).

307. — Le privilège édicté par la loi de 1807, au profit du Trésor, s'étend à tous les biens du condamné, aux immeubles aussi bien qu'aux meubles; mais sa conservation, en ce qui concerne les immeubles, est soumise à certaines formalités.

La loi, dans son article 3, veut que le privilège du Trésor sur les biens immeubles du condamné n'ait lieu qu'à la charge de l'inscription dans les deux mois à dater du jour du jugement de condamnation; et, à défaut de cette inscription, les droits du Trésor ne peuvent s'exercer qu'en conformité de l'article 2113 du Code civil. Nous avons expliqué, dans le chapitre VI, en quoi consiste l'obligation de l'inscription, et les effets qu'elle produit; nous y renvoyons (voir les articles 260 et suivants).

308. — Le privilège du Trésor sur les immeubles des condamnés est d'ailleurs renfermé, quant à ses effets, dans des limites assez étroites, pour qu'aux termes de l'article 4 de la loi, il soit primé, non seulement par tous les privilèges établis par le Code civil, mais encore par

toutes les hypothèques légales ou inscrites avant lui; à la seule condition que la cause de ces hypothèques résulte de faits ou d'actes ayant date certaine, antérieurs au mandat d'arrêt décerné contre l'accusé ou au jugement de condamnation.

« Cette restriction était nécessaire, disait M. Jaubert, conseiller d'État, en présentant, le 26 août 1807, le projet de loi au Corps législatif; autrement les droits du Trésor public pourraient toujours être anéantis d'avance par le condamné, qui ne manquerait pas de se créer des créanciers supposés pour soustraire ses biens aux poursuites du Trésor public. Les tiers ne peuvent en souffrir aucun préjudice. L'homme de bonne foi contracte-t-il avec un individu qui est sous les liens d'un mandat d'arrêt ou sous le poids d'une condamnation, sans avoir préalablement pris connaissance non seulement de l'état de ses affaires en général, mais encore de sa situation résultant de la prévention?

« Le projet ne s'explique pas sur les actes frauduleux qui pourraient avoir été consentis par le condamné avant le mandat d'arrêt ou le jugement de condamnation; mais, à cet égard, toute disposition spéciale serait superflue, les choses devant, en ce point, rester dans les termes du droit commun. »

309. — Il résulte clairement de cette dernière explication, que si le condamné avait consenti des actes frauduleux avant le mandat d'arrêt ou le jugement de condamnation, le Trésor public serait recevable à en faire prononcer la nullité.

En matière de privilège, tout est de droit étroit; il résulte de ce principe que l'on ne saurait étendre au mandat de dépôt ce que l'article 4 de la loi de 1807 dit du mandat d'arrêt. En conséquence, lorsqu'il n'a été décerné contre la personne ultérieurement condamnée qu'un mandat de dépôt et pas de mandat d'arrêt, le privilège du Trésor date seulement du jour de la condamnation; il en est ainsi même depuis la loi du 14 juillet 1865 qui a modifié les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à la mise en liberté provisoire (Cass., ch. civ.,

7 janvier 1868; — Alger 18 février 1870; — Dalloz, 68, I, 51; 74, I, 169).

Du principe que le privilège du Trésor régulièrement inscrit n'est primé que par les hypothèques inscrites avant lui, et résultant de créances ayant date certaine antérieure au mandat d'arrêt ou au jugement de condamnation, on a déduit, avec juste raison, la conséquence que ces hypothèques doivent garantir des droits individuels, et que le privilège du Trésor ne serait point primé par l'inscription prise, au nom des créanciers de la faillite, par le syndic (Cass., ch. civ., 13 janvier 1874; — Dalloz, 74, I, 169).

Une telle inscription, ayant pour objet la conservation des droits de la masse des créanciers et non pas de leurs droits individuels, ne saurait modifier les droits respectifs de ces créanciers.

Mais, par suite de cette doctrine, on doit dire aussi que l'état de faillite de l'individu condamné criminellement ne dispense pas le Trésor de faire inscrire son privilège dans les deux mois du jugement ou de l'arrêt de condamnation, et qu'il ne suffirait pas, pour sa conservation, de l'inscription générale prise, au nom de la masse, par le syndic en vertu de l'article 490 du Code de commerce (Metz 28 février 1856; — Besançon 30 août 1856; — Dalloz, 1857, II, 49, 51).

Cette inscription doit toujours être requise dans les deux mois pour la conservation du privilège, même quand celui-ci ne serait pas susceptible d'être exercé immédiatement, ce qui arrivera notamment si la condamnation a pour cause un crime de banqueroute; les frais de l'arrêt ne peuvent dans ce cas être réclamés à la masse de la faillite (art. 592 du Code de commerce).

Mais, grâce à l'inscription, le privilège du Trésor produira ultérieurement son effet sur les biens que le failli viendrait à posséder après l'exécution de son concordat.

310. — Une lettre du grand juge du 19 mars 1808 fait remarquer que la loi ne s'est pas expliquée sur les aliénations : elle ne s'est occupée que de l'ordre et de la préférence entre les créanciers dans la distribution du

prix des biens du condamné. « Les principes ordinaires, ajoute-t-elle, ne semblent pas admettre que le privilège ou l'hypothèque du fisc puisse affecter les biens *aliénés avant* le jugement de condamnation. En effet, jusque-là, le prévenu conserve l'exercice de ses droits civils et la capacité de disposer de ses biens. D'un autre côté, les actes translatifs de propriété, suivis de transcription, transmettent à l'acquéreur les biens libres et exempts de toutes hypothèques autres que celles qui se trouveraient inscrites lors de la transcription ou dans la quinzaine suivante; et comme le Trésor public n'a de titre hypothécaire que par le jugement de condamnation, et ne peut prendre d'inscription auparavant, il s'ensuit qu'il ne peut exercer de privilège ni d'hypothèque sur les biens qui ont été *aliénés antérieurement*. Il peut seulement, comme les autres créanciers, provoquer la rescision des aliénations simulées[1]. »

Cette solution est conforme à l'article 834 du Code de procédure, et elle doit être suivie[2].

311. — D'après la même lettre, il y une différence à faire entre les aliénations consenties par le condamné à titre onéreux et les dispositions à titre gratuit. « Celles-ci, dit le grand juge, sont plus facilement révoquées que les autres. Il suffit en effet de prouver la fraude de la part de celui qui a disposé; tandis que pour les aliénations à titre onéreux, il faut encore prouver la participation de l'acquéreur à cette fraude. La différence entre les aliénations à titre gratuit et celles à titre onéreux reçoit un nouveau degré de force, quand la donation est faite par les père et mère aux enfants, puisqu'il est manifeste que l'intention des donateurs a été de soustraire les enfants au paiement des frais de justice sur les biens, que, sans la donation entre vifs, ils n'eussent recueillis qu'à titre héréditaire. »

Il est bien entendu, d'ailleurs, que la vente consentie par le condamné ne pourrait soustraire les biens vendus

---

1. Voyez cette lettre dans Dalloz, v^is *Privilèges et hypothèques*, p. 158, notes.
2. Dans le même sens, M. Troplong, *Privilèges et hypothèques*, p. 127, t. I, n° 95.

à l'action du Trésor, qu'autant que la transcription en aurait été effectuée au bureau des hypothèques *avant* l'inscription du privilège.

312. — Dans le cas où le Trésor aurait laissé opérer la transcription sans faire inscrire son privilège, conserverait-il au moins un droit sur le prix, s'il prenait inscription dans les deux mois à compter du jugement?

M. Troplong[1] adopte l'affirmative en se fondant sur ce que l'article 834 du Code de procédure civile résout cette question affirmativement à l'égard du copartageant, qui n'est forcé de prendre inscription que dans les soixante jours à compter du partage (C. civ., art. 2109). « Si l'immeuble soumis à son privilège, dit cet auteur, est vendu de telle sorte que l'acquéreur fasse transcrire, et si le copartageant laisse passer les quinze jours de la transcription (sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 23 mars 1855 qui a supprimé le délai de quinze jours) sans prendre inscription, ce dernier est sans doute privé du droit de surenchérir. L'immeuble est purgé, et il n'a plus le droit de suite. Mais il conserve toujours un droit sur le prix, pourvu qu'il se fasse inscrire dans les soixante jours. »

313. — Mais il est à remarquer que l'article 2109 du Code civil, qui donne ce droit au copartageant, a pris soin de lui en assurer l'effet en déclarant que : « durant lequel temps aucune hypothèque ne peut avoir lieu sur le bien chargé de soulte ou adjugé par licitation, au préjudice du créancier de la soulte ou du prix » ; disposition reproduite par l'article 834 du Code de procédure civile. Or, aucune disposition semblable n'a été insérée dans la loi du 5 septembre 1807, à l'égard du privilège du Trésor public ; et comme, d'un autre côté, l'article 834 du Code de procédure civile a été adopté principalement dans l'intérêt des tiers, on ne saurait, par analogie, et alors qu'il s'agit d'un privilège qui est toujours de droit étroit, étendre l'effet de ce privilège au delà du terme fixé pour l'inscription de toutes les créances, à moins d'une réserve

1. *Priv. et hyp.*, t. I, n° 95 *bis*.

spéciale. D'ailleurs, le Trésor, créancier privilégié sur les biens meubles et immeubles du condamné, pour frais d'un procès criminel, peut-il être assimilé au copartageant auquel une soulte est due? Le copartageant était copropriétaire, et il n'est pas étonnant que la loi l'ait traité plus favorablement. Nous ne pouvons donc admettre que le privilège du Trésor, lorsqu'il n'a pas été inscrit avant la transcription, puisse l'être utilement, après qu'elle a été opérée.

314. — Les privilèges du Trésor pour le recouvrement des frais criminels ne s'exercent sur les immeubles du condamné, comme ceux énoncés en l'article 2101 du Code civil, et de même que ceux du Trésor sur les biens des comptables, que discussion préalablement faite du mobilier. Si donc le Trésor néglige de faire valoir son privilège sur le mobilier de son débiteur, il ne peut plus l'exercer sur les immeubles au détriment des créanciers hypothécaires. — Ainsi jugé par un arrêt de la Cour de cassation du 22 août 1836, confirmatif d'un arrêt de la cour de Nancy[1].

315. — La Cour de cassation a décidé, par arrêt du 6 juin 1809[2], que le privilège du Trésor pour le recouvrement des frais criminels peut, quand il s'agit des biens meubles du condamné, être opposé aux tiers créanciers dont les titres sont antérieurs à la loi du 5 septembre 1807, lorsqu'ils n'ont acquis aucun droit sur ces meubles, avant l'existence du privilège du Trésor.

316. — La cour d'appel de Paris a jugé dans le même sens par un arrêt du 4 mars 1839[3], infirmatif d'un jugement du tribunal de commerce de la Seine, que le même privilège, pour les frais d'une poursuite motivée sur des faits antérieurs à une déclaration de faillite, prime toute créance autre que celles spécifiées dans les articles 2101 et 2102 du Code civil.

« Considérant, dit cet arrêt, que l'exception posée par le deuxième paragraphe de l'article 2098 du Code civil, à

1. Dalloz, 1836, I, 447 ; voyez aussi n° 267, chap. VI.
2. Recueil de Villeneuve et Carette, t. III, p. 68.
3. Dalloz, 1839, II, 108.

l'exercice du privilège du Trésor, devait s'entendre des droits privilégiés acquis à des tiers, antérieurement à la promulgation de la loi destinée à organiser ce privilège ; — Que l'ouverture de la faillite n'a pour effet ni de dessaisir le failli de la propriété de ses biens, ni de l'attribuer dès lors à ses créanciers, ni de paralyser les actions judiciaires fondées sur des faits antérieurs à cette ouverture ; — Qu'ainsi, elle ne confère aux créanciers, reconnus à cette époque, aucun droit actuel au préjudice de ceux qui feraient reconnaître leur créance avant la clôture des opérations de la faillite ; — Considérant que la condamnation aux frais prononcée au profit du Trésor a été déterminée par des faits antérieurs à l'ouverture de la faillite ; — Que le Trésor a réclamé son admission au passif et par conséquent exercé en temps utile un droit déclaré privilégié par la loi du 5 septembre 1807 ; — Que cette loi n'admet, de préférence au droit du Trésor, que les créances spécifiées dans les articles 2101 et 2102 du Code civil. »

Cette solution est conforme à la loi de 1807, mais il faut avouer qu'elle expose les tiers créanciers, non privilégiés et qui sont de bonne foi, à de grands inconvénients.

317. — Le privilège du Trésor pour le recouvrement des frais de justice ne s'étend pas aux amendes : les amendes ne doivent jamais être payées qu'après ces frais. Ainsi décidé par arrêt de la Cour de cassation du 7 mai 1816[1] et par un arrêt de la cour de Besançon du 30 août 1856 (Dalloz, 57, II, 51).

De même, le privilège ne profite qu'aux frais des jugements et arrêts intervenus en matières criminelle, correctionnelle ou de police. Il sera donc applicable aux frais d'un arrêt rendu par une chambre civile de cour d'appel ou de tribunal jugeant correctionnellement, dans les cas prévus par les articles 181 et 479 du Code d'instruction criminelle et 10 de la loi du 20 avril 1810. Mais il n'en serait pas de même des frais d'un jugement par lequel le tribunal infligerait une peine disciplinaire à un officier ministériel.

---

1. Sirey, 17, I, 53. — Voyez en ce sens, M. Duranton, t. XIX, n° 236.

318. — Le privilège du Trésor, pour le recouvrement des frais de justice, ne s'applique qu'à la somme des frais liquidés par le jugement ou l'arrêt de condamnation et à ceux d'expédition et de signification. Mais il ne comprend pas les frais de mise à exécution, lesquels, ainsi qu'il a été dit, au n° 303 ci-dessus, demeurent à la charge de la partie publique.

319. — S'il y a recours en cassation contre un arrêt criminel qui ne liquide point les frais à la charge du condamné, le percepteur peut prendre une inscription pour telle somme indéterminée à laquelle il évalue les frais dans son bordereau (C. civ., art. 2148). — Si le prévenu est acquitté en définitive, ou si, étant condamné, il a payé tous les frais à sa charge, l'inscription prise au nom du Trésor public est rayée, sur la remise au conservateur d'un acte authentique, portant le consentement de l'agent qui a requis l'inscription, sans qu'il soit besoin de recourir au préfet. Telle est la marche prescrite par une décision des ministres de la justice et des finances, rapportée par Sirey (tome X, 2e partie, page 332).

320. — Le recouvrement des frais de justice en matière criminelle, attribué aux percepteurs des contributions directes par la loi du 29 décembre 1873, article 25, a fait partie longtemps des attributions de la régie de l'enregistrement à laquelle il avait été confié par la loi du 18 germinal an VII. Plusieurs instructions générales de cette administration avaient réglé le mode de poursuites; elles ont été remaniées et appropriées aux exigences de la nouvelle organisation dans une instruction de la direction générale de la comptabilité publique du 20 septembre 1875, qui vient, du reste, d'être remplacée par celle du 5 juillet 1895 [1].

321. — L'un des moyens d'action les plus puissants pour procurer au Trésor le recouvrement des frais de justice réside dans l'emploi de la contrainte par corps, prescrit par les articles 120 et 355, paragraphe 1er, du Code

---

1. On consultera utilement à cet égard le *Dictionnaire de la perception des amendes et des condamnations pécuniaires*, par M. Le Balleur.

d'instruction criminelle, 174 et 175 du décret du 18 juin 1811; la contrainte par corps a été supprimée par la loi du 22 juillet 1867 en ce qui concerne les frais de justice, alors que la même loi la maintenait pour le service des amendes.

Il pouvait paraître singulier de voir procéder en cette matière d'une façon absolument contraire à la législation relative au privilège qui, accordé pour le recouvrement des frais, était refusé pour celui des amendes. Cette anomalie ne fut pas de longue durée, et la loi du 19 décembre 1871 vint bientôt remettre en vigueur les anciens articles du Code d'instruction criminelle.

Cette loi a laissé subsister toutes les dispositions de celle du 22 juillet 1867, qui sont relatives à la durée et au mode d'emploi de ce moyen de coercition contre les débiteurs.

On doit remarquer l'article 10, d'après lequel les condamnés, qui justifient de leur insolvabilité, sont mis en liberté après avoir subi la contrainte pendant la moitié de la durée fixée par le jugement.

Il résulte de là que, en cas d'insolvabilité constatée du débiteur, la contrainte par corps change de nature à son égard; elle cesse de constituer un moyen de contrainte proprement dit, pour prendre un caractère pénal : c'est la substitution d'une peine corporelle à une peine pécuniaire primitivement infligée et non susceptible d'exécution.

322. — Les privilèges du Trésor pour le recouvrement des frais en matière criminelle, sur les biens meubles et immeubles des condamnés, ne doivent s'exercer qu'après celui relatif aux sommes dues pour la défense personnelle des condamnés: il en résulte que ces privilèges ne sont pas dans le même rang que ceux établis au profit du Trésor public et du Trésor de la couronne, par la loi du 5 septembre 1807 et par l'avis du Conseil d'État du 25 février 1808[1]. En effet, ces derniers privilèges ne sont point primés par les sommes dues pour la défense per-

1. *Suprà*, n° 282.

sonnelle du condamné : ils viennent donc concurremment avant ces sommes, qui priment elles-mêmes celles allouées au Trésor pour frais de justice criminelle.

A cette exception près, les privilèges du Trésor résultant des deux lois du 5 septembre 1807, viendraient concurremment et au même rang, puisque ces deux lois ont établi les mêmes règles pour leur exercice.

CHAPITRE IX

PRIVILÈGE DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS DIRECTES

SOMMAIRE

323. — Le privilège établi par la loi du 11 brumaire an VII pour la contribution foncière a été remplacé par celui résultant de la loi du 12 novembre 1808 ; — texte de cette loi.
324. — Ce privilège s'exerce avant tout autre, excepté les frais de justice.
325. — Principal changement apporté par la loi de 1808 à celle de brumaire an VII ; — étendue du privilège du Trésor.
326. — Privilège pour le recouvrement des autres contributions directes ; — quelles sont ces contributions ?
327. — Pour le recouvrement des contributions foncière, mobilière, des portes et fenêtres et des patentes, le privilège est limité à l'année échue et à l'année courante. Il s'exerce sur tous les meubles des redevables.
328. — Obligations des dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor.
329. — Indépendamment de son privilège, le Trésor conserve ses autres droits sur les biens des redevables, comme tout autre créancier, suivant les règles du droit commun.
330. — Règles de compétence administrative.
331. — Juridiction des tribunaux ordinaires.
332. — Mémoire à soumettre à l'administration, avant d'intenter une action judiciaire.

323. — La loi du 11 brumaire an VII, article 11, n° 2, accordait à l'État un privilège sur les immeubles, pour une année échue et l'année courante de la contribution foncière. Ce privilège était même dispensé, par cet article, de la formalité de l'inscription.

On a vu, chapitre VI, n° 246, que, lors de la discussion du Code civil, le projet d'article 2098 portait : « Le privilège, à raison des contributions publiques, et l'ordre dans lequel il s'exerce, seront réglés par les lois qui les concernent » ; et que, sur la proposition de M. Defermon, il fut décidé que l'on étendrait cette disposition à toutes

les espèces de privilèges que pouvait avoir le Trésor public.

La loi du 11 brumaire an VII resta donc en vigueur.

Mais cette loi n'était applicable qu'à la contribution foncière, et il importait d'assurer également au Trésor un privilège pour le recouvrement des autres contributions directes.

C'est à quoi pourvut la loi du 12 novembre 1808, qui est ainsi conçue :

« Article 1er. — Le privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes est réglé ainsi qu'il suit, et s'exerce avant tout autre :

« 1° Pour la contribution foncière de l'année échue et de l'année courante, sur les récoltes, fruits, loyers et revenus des biens immeubles sujets à la contribution;

« 2° Pour l'année échue et l'année courante des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes, et toute autre contribution directe et personnelle, sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, en quelque lieu qu'ils se trouvent.

« Art. 2. — Tous fermiers, locataires, receveurs, économes, notaires, commissaires-priseurs, et autres dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilège du Trésor public, seront tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de payer, sur l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent, ou qui sont en leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des contributions dues par ces derniers. Les quittances des percepteurs pour les sommes légitimement dues leur seront allouées en compte.

« Art. 3. — Le privilège attribué au Trésor public pour le recouvrement des contributions directes ne préjudicie point aux autres droits qu'il pourrait exercer sur les biens des redevables, comme tout autre créancier.

« Art. 4. — Lorsque, dans le cas de saisie de meubles et autres effets mobiliers pour le paiement des contributions, il s'élèvera une demande en revendication de tout ou partie desdits meubles et effets, elle ne pourra être portée devant les tribunaux ordinaires qu'après avoir été

soumise, par l'une des parties intéressées, à l'autorité administrative, aux termes de la loi des 23 et 28 octobre-5 novembre 1790. »

324. — Le privilège édicté par cette loi en faveur du Trésor s'exerce *avant tout autre :* par conséquent avant tous les privilèges généraux et particuliers sur les meubles indiqués dans les articles 2101 et 2102 du Code civil.

Il est préférable au privilège des contributions indirectes ; aussi l'huissier, avant de payer à la régie le prix d'une vente, doit s'assurer qu'il n'est rien dû au percepteur. (*Mémorial des percepteurs,* 1888, p. 505.)

Mais il est primé par les frais de justice, lesquels, ainsi que le fait remarquer M. Troplong[1], sont moins un privilège qu'une déduction nécessaire, un prélèvement sur le prix, conformément à l'article 657 du Code de procédure civile[2].

On remarquera, cependant, que les frais privilégiés par préférence aux contributions directes sont seulement ceux occasionnés par les actes dont le Trésor a profité directement ou indirectement, comme ayant eu pour objet la conservation ou la réalisation du gage (Cass. 25 avril 1854 ; — Dalloz, 54, I, 157).

A ce titre, les frais relatifs à l'ouverture et aux opérations de la faillite du contribuable ne doivent venir qu'après la créance du Trésor, puisque celui-ci était pourvu par la loi de moyens d'action efficaces, en dehors de la voie de la faillite, pour parvenir au recouvrement des contributions (Cass. 12 avril 1811 ; 9 janvier 1815).

Voir aussi dans le même sens un arrêt de la cour de Lyon du 3 juillet 1874 (D. P. 75, II, 173), rendu au profit de la régie des contributions indirectes, mais applicable par analogie en matière de contribution directe.

325. — Le principal changement apporté par la loi de 1808 à la législation antérieure consiste en ce que, d'après

---

1. *Priv. et hyp.,* tome I, p. 32, n° 33.

2. Dans ce même sens : Tarrible, *Répertoire,* sect. 2, § 2, p. 241, 5e édition ; Grenier, *Hypothèques,* tome II, p. 23, n° 305 ; Pardessus, *Droit commercial,* tome IV, p. 367, n° 1209. — *Contrà :* Pigeau, *Procédure civile,* tome II, p. 181 et suivantes.

la loi de brumaire an VII, le Trésor, pour le recouvrement de la contribution foncière, jouissait d'un privilège sur les immeubles; tandis que ce privilège est anéanti par la loi que nous venons de rapporter. « Un des points fondamentaux du projet, disait M. le conseiller d'État Jaubert, en présentant la loi au Corps législatif, c'est que le privilège ne s'étendra pas sur les immeubles. Il doit même, en ce qui concerne la contribution foncière, se réduire aux revenus et loyers des biens immeubles sujets à la contribution, et doit être encore limité aux fruits de l'année échue et de l'année courante. »

Ce privilège affecte d'ailleurs les fruits de l'immeuble d'une manière absolue, de telle sorte qu'il subsiste, encore que l'immeuble assujetti ait cessé d'appartenir au redevable (Cass. 6 juill. 1852; — Dalloz, 52, I, 165).

Le nouveau propriétaire, alors même qu'il aurait payé son prix, sera donc tenu de subir l'action de ce privilège, pour les contributions que son vendeur aurait négligé d'acquitter. Le Trésor, toutefois, n'aura pas contre lui une action directe et personnelle, mais le percepteur, après avoir fait signifier une contrainte à l'ancien propriétaire, pourra, en vertu de cet acte, faire procéder à la saisie-brandon ou à la saisie-arrêt des fruits et revenus appartenant aujourd'hui au nouveau propriétaire.

En vain le nouveau propriétaire soutiendrait-il que cette saisie est nulle comme ayant été faite sans titre, puisque le rôle ne vise que l'ancien possesseur. Il a été reconnu par la Cour de cassation (Arrêt du 26 mai 1886) que ce rôle, dans la formule qui le rend exécutoire, vise non seulement les contribuables qui y sont dénommés, mais encore les ayants cause de ces contribuables, et que ces dernières expressions comprennent leurs successeurs universels et à titre universel et aussi à titre particulier.

326. — Le privilège pour le recouvrement des contributions mobilière, des portes et fenêtres, des patentes et de toute autre contribution directe et personnelle, est encore plus étendu; car il s'exerce sur tous les meubles et autres effets mobiliers appartenant aux redevables, *en quelque lieu qu'ils se trouvent.*

Il s'exerce également avant tout autre privilège, sauf celui des frais de justice.

Mais que doit-on entendre par ces expressions du n° 2 de l'article 1er : « *Tout autre contribution directe et personnelle* » ?

Ces expressions assujettissent à l'exercice du privilège du Trésor public, pour l'année échue et l'année courante, toutes les taxes assimilées aux contributions directes et recouvrées au profit du Trésor public. C'est ce qui résulte d'un arrêt de la Cour de cassation du 15 juillet 1868, relatif au recouvrement des frais pour travaux d'un barrage.

Mais il faut distinguer entre les taxes assimilées à la contribution foncière et celles assimilées à la contribution mobilière; celles-là doivent être regardées comme privilégiées sur les fruits et revenus des immeubles, tandis que celles-ci jouiront du privilège général sur les meubles du débiteur.

Dans la première catégorie on peut classer la taxe des biens de mainmorte, celle pour l'entretien des travaux de desséchement de marais ou pour la plus-value des terrains desséchés, la redevance proportionnelle sur les mines établie par l'article 37 de la loi du 21 avril 1810, etc., etc.

La deuxième catégorie comprendra la redevance fixe sur les mines, les frais d'entretien, réparation ou reconstruction des digues et ouvrages d'art sur les rivières non navigables (Cass. 15 juill. 1868; — Dalloz, 68, I, 373).

Quelquefois, la distinction pourra être malaisée à déterminer. Ainsi les taxes syndicales d'arrosage assimilées aux contributions par les lois du 14 floréal an XI et du 21 juin 1865, malgré certains rapports avec l'impôt foncier, semblent plutôt devoir être assimilées à la contribution mobilière.

Mais le même privilège peut-il être invoqué en faveur des taxes perçues dans l'intérêt des communes et des associations syndicales? En ce qui concerne les syndicats de drainage, le privilège a été expressément reconnu par la loi du 17 juillet 1856. Mais, à défaut d'un semblable texte, il est très douteux que les communes et les autres

syndicats puissent bénéficier de cette faveur. On fait valoir que les privilèges sont de droit étroit, qu'ils ne sont pas susceptibles d'être étendus par analogie, et que c'est le Trésor seul que vise la loi du 12 novembre 1808 (Cour de Paris 7 nov. 1889).

L'arrêt de la chambre des requêtes de la Cour de cassation du 21 janvier 1891 s'est prononcé contre l'extension du privilège aux droits de voirie perçus au profit de la ville de Paris; il est vrai que ces droits ne sont assimilés aux contributions directes que pour les formes dans lesquelles on en poursuit le recouvrement, et qu'ils n'ont pas le caractère d'une véritable contribution. Aussi, suivant Dalloz, la question ne doit pas être considérée comme définitivement tranchée. Néanmoins, on ne peut se dissimuler que l'arrêt susénoncé de 1891 préjuge la question dans un sens contraire aux communes, comme le fait remarquer Durieu (t. I, p. 176; — voir aussi le *Dictionnaire de la perception* de Blanchon et de Celles, 2e vol., p. 472).

327. — Aux termes de l'article 1er de la loi de 1808, le privilège pour le recouvrement, tant de la contribution foncière que de la contribution mobilière, est limité à la contribution de l'année échue et de l'année courante.

Il va de soi que ces expressions doivent s'entendre des cotes mises en recouvrement pendant l'année échue et l'année courante, et non pas de celles afférentes à l'année échue et à l'année courante, de telle sorte que, si l'émission du rôle a subi des retards, on ne peut prétendre que la durée du privilège puisse en être abrégée.

De même, l'année courante, à laquelle s'applique le privilège exercé, est celle pendant laquelle le percepteur a commencé à requérir l'effet du privilège, et non pas celle où le payement est opéré à la suite de poursuites plus ou moins longues.

D'après l'article 1er, paragraphe 2, de la loi du 12 novembre 1808, le privilège s'exerce sur les meubles des redevables *en quelque lieu qu'ils se trouvent*. Cette disposition a donné lieu à une controverse importante; on a cru y voir la création d'une sorte de droit de suite au

profit du Trésor, sur le mobilier des contribuables, et l'on a soutenu que le privilège atteignant ce mobilier au moment même de la naissance de la créance, le propriétaire n'avait pas le droit de soustraire celui-ci à la charge qui le grevait, en l'aliénant au profit d'un tiers.

La cour de Paris a rendu un arrêt dans ce sens, au mois de mai 1845. Mais la Cour suprême a fait justice de cette doctrine, qui violait ouvertement l'article 2119 du Code civil, en cassant cet arrêt, le 17 août 1847, dans les termes suivants :

« Vu les articles 2119 du Code civil et 1er de la loi du 12 novembre 1808 ;

« Attendu qu'aux termes de l'article 1er de la loi de 1808, le privilège du Trésor public pour l'année échue et l'année courante de la contribution des patentes ne s'exerce, avant tout autre, sur tous les meubles et autres effets mobiliers, en quelque lieu qu'ils se trouvent, qu'autant que ces meubles et effets appartiennent au redevable ;

« Que la contribution est établie pour l'année entière ; qu'elle résulte de la loi de finances qui l'impose, et non de l'émission des rôles ou des avertissements individuellement délivrés, lesquels ne sont que des actes administratifs destinés à l'exécution de la loi ;

« Qu'ainsi le privilège atteint les meubles des redevables dès le moment où l'année commence à courir ; mais qu'il ne suit pas de là qu'il atteigne dans les mains des tiers les meubles régulièrement aliénés de bonne foi et sans fraude, par les redevables, avant l'exercice de toute poursuite ;

« Qu'il n'est fait, pour ce cas, aucune exception au principe en vertu duquel les meubles ne sont pas susceptibles d'un droit de suite ;

« Attendu, en fait, que la saisie du Trésor public a été pratiquée sur des meubles dont Quentin, imposé au rôle des patentes comme agent d'affaires, pour l'année 1843, avait transmis la propriété à sa femme, par acte authentique dont l'arrêt attaqué n'a mis en question ni la date, ni la régularité, ni la sincérité ;

« Que l'arrêt attaqué en validant la saisie, dans cet état de faits, a formellement violé la loi précitée;

« Casse, etc. »

Toutefois, si le privilège accordé au Trésor sur les meubles des redevables ne porte aucune atteinte au droit de propriété qu'un tiers de bonne foi pourrait avoir acquis, c'est à la condition que le tiers prouve légalement son droit de propriété, spécialement par acte ayant date certaine antérieure à la saisie-exécution pratiquée à la requête du percepteur (Décret du 1er germinal an VII, art. 47).

On a pu également considérer comme frauduleuse et inopposable au Trésor, une vente qui n'avait pas été suivie de l'enlèvement des objets vendus, dont le redevable avait continué à conserver la possession et la jouissance.

328. — L'article 2 de la loi de 1808 veut que tous les dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables, et affectés au privilège du Trésor, soient tenus, sur la demande qui leur en sera faite, de payer en l'acquit des redevables et sur le montant des fonds qu'ils doivent, ou qui sont entre leurs mains, jusqu'à concurrence de tout ou partie des contributions dues par ces derniers.

Il a été jugé par la Cour de cassation, le 21 avril 1819[1], que la loi du 12 novembre 1808, qui ordonne à tous dépositaires ou détenteurs de deniers affectés au privilège du Trésor public, de vider leurs mains en celles du percepteur, s'étend même au cas où le détenteur est déjà atteint par une saisie-arrêt de la part d'un tiers créancier. Le détenteur, s'il est contraint par le percepteur, doit obéir, sans attendre que la justice prononce entre le percepteur et le saisissant.

Cet arrêt est intervenu sur le pourvoi formé, dans l'intérêt de la loi, par M. le procureur général (M. Mourre), contre deux jugements rendus par le tribunal de Rochefort, les 21 mai et 17 juin 1818, dans des espèces absolument identiques.

---

1. Sirey, 1819, I, 281.

La disposition contenue dans l'article 2 de la loi de 1808 a son origine dans un décret des 5-18 août 1791, ainsi conçu :

« L'Assemblée nationale décrète que tous les huissiers-priseurs, receveurs des consignations, commissaires aux saisies réelles, notaires, séquestres et tous autres dépositaires de deniers, ne remettront aux héritiers, créanciers et autres personnes ayant droit de toucher, les sommes séquestrées et déposées, qu'en justifiant du payement des impositions mobilières et contributions patriotiques dues par les personnes du chef desquelles lesdites sommes seront provenues; seront même autorisés, en tant que de besoin, lesdits séquestres et dépositaires, à payer directement les contributions qui se trouveraient dues avant de procéder à la délivrance des deniers, et les quittances desdites contributions leur seront passées en compte. »

La question de savoir si ce décret est encore en vigueur, ou s'il a été implicitement abrogé par la loi de 1808, a été longtemps contestée.

Un arrêt de la chambre civile de la Cour de cassation du 21 mai 1883 a mis fin à toute controverse sur ce point en décidant que la loi de 1808 n'a pas abrogé celle de 1791 :

Qu'il résulte de la combinaison de ces lois que tous les dépositaires de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor, sont non seulement tenus, sur la demande qui leur en est faite, de payer les contributions sur ces deniers, en l'acquit des redevables, mais qu'en outre, autorisés à acquitter directement ces contributions, alors même que le percepteur n'aurait fait aucune demande, ils ne peuvent remettre aux ayants droit les sommes déposées entre leurs mains sans s'être préalablement assurés du paiement de la contribution privilégiée;

Et que, loin d'avoir été abrogée, la loi des 5-18 août 1791 a été expressément visée, conjointement avec celle de 1808, par la loi du 18 juin 1843, sur le tarif des commissaires-priseurs, qui accorde à ces officiers ministériels un droit de vacation pour le paiement des contributions qu'ils sont obligés d'acquitter.

Cet arrêt décide en outre implicitement que les syndics de faillite sont au nombre des dépositaires visés par les lois de 1791 et 1808, ce qui avait été également contesté.

Il importe de signaler les différences capitales qui existent entre les deux dispositions législatives.

D'une part, le décret de 1791 est spécial à un certain nombre de dépositaires, ayant, en général, un caractère public, et il leur impose l'obligation de prendre l'initiative pour assurer le paiement de l'impôt. D'autre part, la loi de 1808 est applicable à tous détenteurs de deniers appartenant aux redevables, mais leur obligation ne prend naissance que par la demande de paiement qui leur est adressée par le percepteur.

Cette obligation, d'ailleurs, a un caractère *personnel,* en ce qui les concerne, quand l'impôt réclamé est privilégié. En conséquence, le tiers détenteur peut être sommé directement d'acquitter les contributions dues par le redevable dont il détient les fonds, et il peut être *contraint* en vertu de cette sommation, sans même qu'il soit nécessaire de mettre le redevable en cause.

Il en serait différemment si les impôts réclamés n'avaient plus un caractère privilégié; par exemple, s'ils étaient échus depuis plus de deux ans. Dans ce cas, le percepteur devrait recourir contre le tiers détenteur à la voie de la saisie-arrêt, dans les formes ordinaires, telles qu'elles sont tracées par les articles 557 et suivants du Code de procédure civile.

329. — Bien que la loi du 12 novembre 1808 n'ait accordé à l'Etat, pour le recouvrement des contributions directes, qu'un privilège sur les meubles, elle n'a pas prétendu préjudicier aux droits que le Trésor pourrait exercer sur les autres biens de ses redevables. L'article 3 a fait la réserve expresse de ces droits; le Trésor peut en user comme tout autre créancier, en se conformant aux règles du droit commun; car le Trésor ne cesse pas d'être créancier, bien qu'il ne puisse pas exercer son privilège, par suite de l'insuffisance ou de l'absence des biens qui sont le gage spécial de sa créance.

Ainsi, il pourra exercer des poursuites sur les immeu-

bles des contribuables, mais ses droits ne sont à cet égard que ceux d'un créancier ordinaire obligé de venir par concurrence.

Ainsi décidé par un arrêt du Conseil d'État du 23 juin 1819 (Sirey, 20, II, 302).

Mais si, dans le cas de saisie de revenus, meubles ou autres effets mobiliers ne se trouvant pas en la possession du contribuable, il s'élevait, ainsi que le prévoit l'article 4 de la loi, une demande en revendication, serait-ce au Trésor à faire la preuve que ces revenus, meubles ou effets, appartiennent réellement au contribuable débiteur; ou bien, au contraire, cette preuve incomberait-elle au tiers qui aurait revendiqué les objets saisis?

La loi n'ayant établi contre les tiers aucune présomption qui fasse prévaloir, jusqu'à preuve contraire, le privilège du Trésor sur les autres droits privés, ainsi que l'a fait la loi du 5 septembre 1807, à l'égard des femmes des comptables, pour les meubles trouvés aux maisons d'habitation de leurs maris[1], il en résulte que la règle générale : *Onus probandi incumbit actori,* doit être suivie; par conséquent, le Trésor devra prouver que le contribuable, son débiteur, était propriétaire des sommes, valeurs, meubles et effets mobiliers saisis, et il ne pourra faire porter son privilège sur ces effets et valeurs qu'après qu'il aura été statué par les tribunaux civils sur la question de propriété.

330. — Enfin, il nous reste à examiner les règles de la compétence en ce qui concerne les actions auxquelles peut donner naissance l'exercice du privilège du Trésor en matière de contribution. Ces règles, qui ne résultent pas d'une disposition expresse de la loi, ont été fixées par la jurisprudence. — En thèse générale, disions-nous dans notre seconde édition, le contentieux relatif aux contributions directes relève de l'autorité administrative, et nous rapportions à l'appui de cette opinion le passage suivant du réquisitoire du procureur général, M. Mourre, à la suite duquel a été rendu l'arrêt du 21 avril 1819,

1. Voyez chap. VI, articles 249 et suivants.

rapporté ci-dessus, article 328. « Il ne faut pas juger, disait ce savant magistrat, de la compétence administrative par la qualité des personnes, mais par la nature des questions. Ainsi, quand il ne s'agira que de savoir si la somme réclamée par le percepteur est due, et si elle est due par privilège, ces deux points ne pourront être décidés que par l'autorité administrative. Peu importe qu'il y ait des opposants ou des tiers intéressés à la solution, l'autorité administrative est privativement compétente à l'égard de tous. Otez ce principe, vous paralysez l'impôt; et le paralyser, c'est le détruire. On a vu des instances en contribution qui ont duré des années entières, et où il y avait un nombre infini de créanciers... Comment veut-on que le percepteur des contributions directes figure dans de pareilles instances? Il faut donc que le principe général soit respecté, et que la compétence administrative soit reconnue, toutes les fois qu'il ne s'agira que de savoir si les années pour lesquelles le percepteur réclame ont privilège, et si elles n'ont pas été soldées. La présence des tiers ne change rien à la nature de la difficulté, et c'est essentiellement dans la nature de la difficulté qu'est placée la compétence en matière de contribution. Dira-t-on que l'autorité administrative sera juge et partie? Elle ne le sera pas davantage à l'égard de la partie saisie elle-même. La loi ne s'arrête point à cette méfiance injurieuse. Partout où elle établit un tribunal quelconque, elle répute qu'il y a justice et impartialité. »

Mais cette doctrine n'a pas complètement prévalu, et la jurisprudence tend au contraire à élargir en cette matière le cadre de l'autorité judiciaire.

Les conseils de préfecture sont certainement compétents pour statuer sur les difficultés relatives à l'établissement de l'obligation du contribuable. Ils examinent si le redevable a été imposé à juste titre, si l'impôt a été légalement établi. Ils sont juges de la validité des quittances, de la régularité du titre, de celle des actes de poursuite qui précèdent le commandement, et, en un mot, de tous les actes exécutés en vertu des règlements administratifs.

331. — Au contraire, les poursuites, à partir de la signification du commandement, relèvent de l'autorité judiciaire qui a également qualité pour statuer sur les questions qui tombent sous l'application des règles du droit commun.

Ainsi, il a été décidé qu'il appartient aux tribunaux de statuer sur les contestations relatives au privilège établi au profit du Trésor par l'article 2 de la loi du 12 novembre 1808 (Cons. d'État 19 février 1863, Calvière); — sur le rang du privilège du Trésor par rapport aux autres créanciers privilégiés du contribuable (Riom 4 mai 1852; — Dalloz, 52, II, 229); — sur la qualité de tiers détenteur invoquée par le Trésor pour justifier les poursuites exercées contre un autre que le redevable lui-même (Cons. d'État 3 avril 1856, Vuillemot; — 7 août 1872, Poncet; — 8 novembre 1872, Barthélemy).

L'article 4 de la loi de 1808 a spécialement déféré aux tribunaux la connaissance des demandes en revendication ayant pour objet tout ou partie des meubles et effets mobiliers saisis pour le paiement des contributions.

Cette disposition législative n'est d'ailleurs qu'une application du principe général d'après lequel les tribunaux seuls sont compétents pour statuer sur les questions de propriété. En vertu du même principe, les tribunaux devront être reconnus compétents toutes les fois que l'opposition du redevable s'appuiera sur des motifs tirés du droit commun, par exemple si celui-ci argue d'un vice de forme dans les actes de poursuites ou de son défaut d'acceptation d'hérédité, alors qu'il est poursuivi en qualité d'héritier.

332. — Toutefois, l'action ne devra être portée devant l'autorité judiciaire qu'après avoir été soumise à l'examen préalable de l'administration supérieure par l'une ou l'autre des parties. Cette mesure a pour but d'éviter les procès inutiles en mettant toujours l'administration supérieure en mesure de se prononcer sur le mérite de la contestation soulevée; déjà édictée par la loi des 23 et 28 octobre et 5 novembre 1790, elle fait l'objet de la disposition finale de l'article 4 de la loi de 1808. Il ne s'ensuit

nullement que l'ordre des juridictions doive en être modifié; la loi prescrit seulement une formalité préalable au jugement, laquelle ne peut donner lieu qu'à une action pour l'annulation de la procédure, si le mémoire, dont la remise à l'autorité administrative est prescrite par la loi de 1790, ne lui a pas été déposé avant la poursuite de l'instance devant les tribunaux ordinaires. Telle a été la décision du Conseil d'État par un arrêt du 1er novembre 1820[1]. Précédemment, le Conseil d'État avait décidé, par plusieurs arrêts, que l'article 4 de la loi du 12 novembre 1808 n'autorise pas les préfets à juger le fond ni à élever le conflit[2].

1. *Jurisprudence du Conseil d'État*, tome V, p. 482.
2. 20 janvier 1819, *Jurispr. du Conseil d'État*, tome V, p. 58; — 18 mars 1818; *idem*, tome IV, p. 281; — 20 novembre 1819; *idem*, tome III, p. 436.

CHAPITRE X

PRIVILÈGES DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT : 1° DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES ; 2° DES DROITS DE DOUANE ; 3° DES DROITS DE MUTATION APRÈS DÉCÈS ; 4° DES DROITS DE TIMBRE.

SOMMAIRE

§ Ier. — Contributions indirectes.

333. — Privilège sur les redevables résultant de l'article 47 de la loi du 1er germinal an XIII ; — il n'est pas abrogé.
334. — Droit de préférence attribué au propriétaire pour six mois de loyer ; — paiement des réparations locatives, lorsque, jointes au dernier terme, elles ne s'élèvent pas à six mois de loyer.
335. — Faculté qu'ont les redevables de disposer de leurs meubles, même après une contrainte décernée contre eux, et jusqu'à la saisie.
336. — Le privilège de la régie des contributions indirectes prime le droit de rétention appartenant au créancier en cas de nantissement.
337. — L'exercice de l'action du Trésor contre un redevable en faillite n'est pas soumis aux règles établies par le Code de commerce.
338. — De même, le Trésor n'est pas lié par le concordat passé avec les créanciers de son débiteur en faillite.
339. — Difficultés de compétence ; — renvoi.

§ II. — Droits de douane.

340. — Dispositions des lois des 22 août 1791 et 4 germinal an II qui déterminent le privilège de la douane.
341. — Ce privilège a toujours été maintenu par la jurisprudence.
342. — Dans quel ordre doit-il s'exercer sur les meubles des redevables et des comptables ?
343. — Rang que l'hypothèque de la douane doit obtenir sur les immeubles des redevables ; — nécessité de son inscription.
344. — Le privilège de la douane sur les effets mobiliers des redevables est primé par le privilège spécial du prêteur à la grosse.
345. — Les marchandises déposées en entrepôt sont affectées, par privilège et droit de rétention, au profit de la douane, pour tout ce qui lui est dû par le commerçant qui les y a déposées.
346. — Action en revendication des propriétaires de marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous cordes ; — cette action peut être exercée en se conformant aux dispositions du Code de commerce, aussi bien qu'en invoquant celles du Code civil.

347. — La douane n'est pas soumise, pour l'exercice des droits qui lui appartiennent, à la juridiction commerciale.

§ III. — Droits de mutation après décès.

348. — L'action de l'administration de l'enregistrement résulte de la loi du 22 frimaire an VII, article 32.

349. — Cette action constitue un privilège qui assure à l'État la préférence sur toutes les créances privilégiées, à l'exception des frais de justice et des sommes dues pour une année et l'année courante de la contribution foncière.

350. — Le tiers acquéreur n'est pas soumis à l'action de l'administration sur les revenus des biens à déclarer; cette action doit être intentée seulement contre les héritiers et les donataires ou légataires.

351. — Le privilège de la régie ne s'exerce pas au préjudice des droits acquis par des tiers.

352. — L'héritier bénéficiaire est tenu personnellement d'acquitter les droits de mutation.

353. — Lorsque la succession est vacante, les droits sont dus par la masse des créanciers.

§ IV. — Droits de timbre.

354. — Le privilège pour le recouvrement des droits et amendes de timbre résulte de l'article 76 de la loi du 28 avril 1816; — il est préférable à toutes autres créances.

§ Ier. — Contributions indirectes.

333. — La loi du 1er germinal an XIII contient, dans son article 47, la disposition suivante :

« La régie des droits réunis (aujourd'hui l'administration des contributions indirectes) aura privilège et préférence à tous les créanciers sur les meubles et effets mobiliers des comptables pour leurs débets, et sur ceux des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous cordes. »

Cet article renferme deux dispositions distinctes : la première crée un privilège au profit de la régie sur les meubles et effets mobiliers des comptables, pour leurs débets; la seconde accorde à la régie un semblable privilège sur les meubles et effets mobiliers des redevables, pour les droits dus à l'État.

On avait prétendu que ce dernier privilège avait été abrogé par la loi du 5 septembre 1807, relative au privilège du Trésor public sur les biens des comptables; mais cette prétention a été repoussée par un arrêt de la Cour de cassation du 11 mars 1835, confirmatif d'un arrêt de la cour d'appel de Paris, et par un arrêt de la même cour du 18 février 1840 (Dalloz, v° *Privilège*, p. 151, notes).

« Attendu, est-il dit dans les motifs de ce dernier arrêt, que l'article 47 du décret du 1er germinal an XIII a créé au profit du Trésor sur tous les biens meubles de deux classes de débiteurs bien distinctes, celles des comptables pour le montant de leurs débets, et celles des redevables pour les droits par eux dus, un privilège dont l'exercice doit avoir lieu par préférence à toute autre créance, à l'exception des frais de justice et de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement; que la loi postérieure du 5 septembre 1807, uniquement relative, d'après son titre, aux droits du Trésor public sur les biens des comptables, et ne s'occupant que de cette classe de débiteurs de l'État, en décidant seulement à leur égard par l'article 2, que le privilège qu'elle accorde au Trésor sur leurs biens ne s'exerce néanmoins qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2101 et 2102 du Code civil, et en n'abrogeant, par son article 11 et dernier, que les dispositions contraires à celles qu'elle renferme, n'a évidemment porté atteinte qu'à la partie du décret du 1er germinal an XIII qui concerne les comptables, *et a laissé dans toute sa force celle qui s'applique aux redevables sur lesquels elle garde le silence.* »

Il résulte d'ailleurs de cet arrêt que la disposition de la loi du 1er germinal an XIII, concernant les comptables de l'administration des contributions indirectes, est abrogée par la loi du 5 septembre 1807. Cette doctrine est conforme à celle que nous avons adoptée au sujet de cette dernière loi qui, suivant nous, s'applique à tous les comptables du Trésor sans aucune distinction. (Voir le chapitre VI, article 249.)

334. — L'article 47 de la loi du 1er germinal an XIII

donne au propriétaire un droit de préférence à la régie pour six mois de loyer seulement. Le propriétaire ne serait pas fondé à s'autoriser des termes de l'article 662 du Code de procédure civile pour réclamer un privilège plus étendu; c'est ce que la Cour de cassation a reconnu par un arrêt du 28 août 1837 (Dalloz, v° *Privilège,* p. 150, notes).

Mais il suffit que le montant des réparations locatives, joint au dernier terme de loyer, ne s'élève pas à six mois de loyer, pour qu'on puisse accorder au propriétaire le droit d'en être payé, sur le prix des meubles, par préférence aux droits du Trésor. — Ainsi jugé par un arrêt de rejet de la chambre civile de la Cour de cassation du 15 juillet 1835[1].

L'expression *redevables,* employée dans l'article 47 de la loi du 1er germinal an XIII, doit être entendue, dans le sens le plus large, de tout débiteur, à un titre quelconque, de droits envers la régie. En conséquence, le privilège atteindra les meubles de la caution, présentée par le redevable en vertu de l'article 38 de la loi du 21 avril 1832, aussi bien que ceux du redevable direct lui-même (Cass. 18 janv. 1831; — Dalloz, v° *Privilège,* p. 151, notes).

335. — Le privilège de la régie sur les meubles des redevables n'ôte pas à ces derniers la faculté de disposer de ces meubles, même après une contrainte décernée contre eux: il n'y a qu'une saisie qui rende les meubles indisponibles[2], ainsi que nous l'avons expliqué ci-dessus, n° 327, en traitant du privilège pour le recouvrement de la contribution directe mobilière.

336. — Toutefois, nous pensons, avec M. Duranton[3], que le privilège établi par cette loi au profit du Trésor doit primer même le droit de rétention que la loi accorde en certains cas, notamment en matière de nantissement; car, à l'exception des frais de justice, des six derniers

1. Dalloz, 1835, I, 327.
2. Cassation du 18 mai 1819; Sirey, 20, I, 94.
3. Tome XIX, n° 8.

mois de loyer dus au propriétaire, et sauf le cas de revendication des marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous cordes, le Trésor non seulement doit être préféré à tous autres, mais doit pouvoir actuellement exercer son privilège sur les effets mobiliers appartenant à son débiteur. Or, si le gage confère au créancier le droit de se faire payer sur la chose qui en est l'objet, par privilège et préférence aux autres créanciers (C. civ., art. 2073, 2083), ce droit ne peut néanmoins être opposé au créancier dont le privilège, comme celui du Trésor, est d'un ordre supérieur.

337. — Lorsque la régie a fait saisir les meubles d'un débiteur après sa faillite, la vente de ces meubles doit être suivie à la requête des agents de la régie par préférence aux syndics de la faillite; ceux-ci ne peuvent invoquer les règles ordinaires établies par le Code de commerce; car l'exercice de l'action du Trésor contre un redevable en faillite n'est soumis qu'aux règles établies par des lois spéciales, ce qui engage nécessairement les contestations de ce genre devant les tribunaux ordinaires, et s'oppose à ce que le privilège du Trésor puisse être discuté à l'encontre des syndics d'une faillite. — Telle est la jurisprudence constante de la Cour de cassation[1].

338. — Il résulte de cette doctrine que la régie des contributions indirectes n'est pas liée par le concordat passé avec les créanciers de son débiteur en faillite ; nonobstant cette convention, elle n'en conserve pas moins le droit d'exercer son privilège sur les meubles et effets mobiliers du redevable, même sur ceux qui lui surviennent après la faillite. De même, elle exerce ses droits privilégiés sur le prix de vente des immeubles du failli (après l'acquittement des dettes hypothécaires), alors même que la vente est postérieure à la déclaration de faillite (Cass., ch. civ., 16 mai 1888).

Un arrêt semblable du même jour est intervenu en faveur de l'administration des douanes.

Mais ce droit ne peut s'exercer par préférence à la masse

1. Arrêts des 9 janvier 1815 ; Sirey, 15, I, 255 ; — 11 mars 1835 ; Dalloz, 1835, I, 197.

des créanciers pour une créance postérieure à la déclaration de faillite. En thèse générale, il ne s'exerce jamais au préjudice des droits antérieurement acquis à des tiers.

339. — Nous avons expliqué les difficultés de compétence qui peuvent s'élever relativement à la revendication des objets saisis à la requête du Trésor : nous y renvoyons[1].

§ II. — Droits de douane.

340. — Le privilège de l'administration des douanes est déterminé par les lois des 6-22 août 1791 et du 4 germinal an II.

Voici ce que porte la première de ces lois, titre XIII, article 22 : « La régie aura privilège et préférence à tous créanciers, sur les meubles et effets mobiliers des comptables pour leurs débets, et sur ceux des redevables pour les droits, à l'exception des frais de justice et autres privilégiés, de ce qui sera dû pour six mois de loyer seulement, et sauf aussi la revendication, dûment formée par les propriétaires, des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous cordes. Pareil privilège s'exercera sur les immeubles acquis par les comptables, depuis le commencement de la gestion. »

« Art. 23. — Au cas de l'article précédent, la régie aura hypothèque sur les immeubles des comptables et des redevables : savoir, à l'égard des comptables, à dater du jour de leur prestation de serment ; et des redevables, à compter de celui où les soumissions ont été faites sur le registre et signées par eux ou leurs facteurs, pourvu néanmoins que les extraits des registres contenant les soumissions desdits redevables aient été soumis à l'enregistrement dans le délai fixé pour les actes de notaires. »

L'article 4, titre VI, de la loi du 4 germinal an II a confirmé les privilèges établis par les articles précédents, ainsi qu'il suit : « La République est préférée à tous créanciers, pour droits, confiscations, amendes et restitutions, et avec la contrainte par corps. »

1. N° 331, chap. IX.

341. — Le privilège de la régie des douanes a été contesté, comme celui des contributions indirectes, et par des raisons analogues : on a soutenu que ce privilège avait été anéanti, comme tous ceux dont le Trésor jouissait alors, par la loi du 11 brumaire an VII, qui, dans ses articles 21 et 22, se bornait à accorder une hypothèque légale à la nation sur les immeubles des comptables. On ajoutait que, plus tard, lorsque le législateur voulut réintégrer le Trésor dans ses anciens privilèges, il avait cru nécessaire de consacrer ce changement par des lois formelles. Or, parmi ces lois, aucune n'était venue rendre à la régie des douanes le privilège dont les lois transcrites plus haut l'avaient investie à l'égard des meubles des redevables. — Mais ces objections ont constamment été repoussées par la Cour de cassation qui a maintenu l'administration des douanes dans son privilège, et cela, même à l'égard des cautions[1].

La Cour de cassation a également décidé que la caution, après avoir payé le montant de la dette cautionnée, ne peut se dire subrogée au privilège de la douane pour s'attribuer à son détriment une part des biens du redevable qui n'est pas entièrement libéré envers la régie (Arrêt de la chambre civile du 11 janvier 1888; Dalloz, 1881, I, 55).

Cet arrêt est motivé sur ce que la caution d'un commerçant admis par la douane au crédit des droits n'est, dans ses rapports avec elle, ni une caution proprement dite dans le sens du Code civil, ni un codébiteur ordinaire, mais un redevable au même titre que le principal obligé lui-même.

342. — Mais l'examen des lois précitées fait naître deux questions beaucoup plus sérieuses.

La première est celle de savoir dans quel ordre doit s'exercer le privilège de la régie des douanes sur les meubles des redevables et des comptables : la loi de 1791 dit que ce privilège aura la préférence à tous créanciers, *à l'exception des frais de justice et autres privilégiés et du*

1. Dalloz, v° *Hypothèque*, p. 68, n° 4. — Arrêts de cassation du 14 mai 1816; Dalloz, *idem*, p. 72; — 12 décembre 1822; *idem*, p. 73.

loyer de six mois; et la loi de l'an II porte que la République est préférée *à tous créanciers*. Que doit-on entendre par ces derniers termes? La loi de l'an II a-t-elle voulu placer le privilège de la régie dans un ordre même supérieur à celui que lui avait assigné la loi de 1791? Nous ne le pensons pas : la loi de l'an II n'a évidemment voulu que répéter la disposition de la première de ces lois, en l'étendant toutefois aux confiscations, amendes et restitutions, et en ajoutant la contrainte par corps.

Mais que doit-on entendre par ces termes de la loi de 1791, *autres privilégiés?* Il est d'abord un fait certain, c'est que ces expressions ne peuvent s'appliquer qu'aux créanciers qui étaient privilégiés à l'époque de la promulgation ou publication de cette loi, et dont le privilège a été conservé par les lois subséquentes. Il faut donc rechercher quelles étaient, en 1791, celles des créances privilégiées sur les meubles dont le droit de préférence a été confirmé par le Code civil.

Or, il paraît certain qu'à cette époque les créances qui avaient privilège sur les meubles, étaient :

1° Les frais funéraires; 2° ceux de la dernière maladie; 3° les loyers de la maison: — privilège réduit à six mois de loyer par la loi de 1791, à l'encontre de la régie des douanes; 4° les gages des domestiques; 5° l'action en revendication du vendeur d'un meuble pour le prix qu'il l'avait vendu, quoiqu'il fût saisi sur le débiteur: — privilège restreint, par la loi de 1791, aux marchandises en nature sous balle et sous cordes.

6° Il faut ajouter à ces créances privilégiées celles pour les fournitures de subsistances, qui avaient également un privilège sur les meubles, celles garanties par un nantissement et celles faites en vue de la conservation de la chose. (Pallain, *les Douanes françaises,* n°s 2353 et 2354.)

Le privilège de la douane sera donc primé par toutes ces créances, et, avant tout, par les frais de justice.

Le privilège des contributions indirectes n'est primé que par celui des frais de justice, tandis que celui de la douane prend rang après les frais de justice *et autres privilégiés.*

Cette différence de rédaction a-t-elle pour effet de créer une priorité au profit de la régie des contributions indirectes, quand les deux privilèges se trouvent en concours? Troplong et Valette soutiennent l'affirmative; le système contraire est enseigné par Pont et Dalloz. Cette question controversée a été tranchée en faveur de la régie des contributions indirectes par un arrêt de la chambre des requêtes de la Cour de cassation du 9 mars 1885, rejetant un pourvoi formé contre un arrêt de la cour de Paris du 28 mai 1884.

343. — La seconde question est relative au rang que l'hypothèque de la douane devra obtenir, dans le cas où cette administration aura rempli les formalités prescrites par l'article 23 de la loi de 1791. Cet article ne parle pas de la nécessité de l'inscription de l'hypothèque; devrait-on en conclure que la douane est dispensée de cette formalité, et que son privilège existera indépendamment de l'inscription? La négative ne fait pas le moindre doute. Car la disposition de l'article 2134 du Code civil oblige tous les créanciers hypothécaires, à l'exception des mineurs, des interdits et des femmes mariées, à faire inscrire leur droit hypothécaire sur les registres du conservateur, et elle veut que l'hypothèque n'ait de rang, entre les créanciers, que du jour de cette inscription. — Or, cette disposition s'applique aussi bien à l'administration des douanes qu'à tout autre créancier hypothécaire. C'est là une condition réglementaire de l'exercice du droit d'hypothèque, qui, sans rétroagir sur le droit en lui-même, a subordonné néanmoins son effet, à partir de la promulgation du Code civil, aux formalités nouvelles que ce code a introduites dans la législation hypothécaire. La régie des douanes doit donc s'y conformer, si elle veut assurer un rang à son hypothèque sur les immeubles des redevables.

344. — Dans la précédente édition de cet ouvrage, nous avons enregistré, sans le critiquer, un arrêt de la Cour de cassation[1] décidant que le privilège de la douane

1. Arrêt Cour de cassation du 14 décembre 1824; Sirey, 25, I, 207. — Voyez Code de commerce, art. 191, n° 9; 315 et 320.

prime celui du porteur à la grosse, non seulement pour les droits dus à l'occasion d'opérations faites par le navire saisi, mais par toute autre créance de l'administration contre le propriétaire de ce navire. En présence des modifications introduites dans l'article 191 du Code de commerce par les lois des 10 décembre 1874 (art. 27) et 10 juillet 1885 (art. 34), nous n'avons pas hésité à abandonner cette jurisprudence. Le créancier hypothécaire prend aujourd'hui rang avant la douane pour tous droits autres que les droits de quai et de magasinage afférents au navire en litige ou à ses agrès. Or, ce créancier étant lui-même primé par le prêteur à la grosse, on doit nécessairement en conclure que la loi préfère la créance du prêteur à la grosse aux créances de l'administration des douanes qui ne sont visées ni au n° 2 ni au n° 4 de l'article 191 du Code de commerce. (G. Pallain, *les Douanes françaises,* n° 2354.)

345. — Les marchandises déposées en entrepôt sont affectées par privilège et par droit de rétention au profit de la régie des douanes, pour tout ce qui lui est dû, non seulement sur les marchandises, mais encore personnellement par le commerçant qui les y a déposées ; et la douane a le droit de retenir les marchandises, malgré la réclamation du propriétaire véritable, jusqu'à ce qu'elle soit payée, non seulement des droits à percevoir sur le prix de ces marchandises, mais encore des autres dettes personnelles au consignataire [1].

Le transfert régulièrement accompli approprie seul, au regard de l'administration comme à celui des tiers, l'acquéreur d'une marchandise entreposée et peut seul, dès lors, mettre obstacle à l'exercice du privilège attaché à une créance de l'administration contre le cédant. (G. Pallain, *les Douanes françaises,* n° 2349.)

La loi du 28 mai 1858 a apporté un tempérament au principe du privilège de la douane. Elle dispose, par son article 8, que « le porteur d'un warrant est payé de sa créance sur le prix des marchandises consignées dans les

1. Arrêt de la cour de Rouen du 7 juin 1817; Dalloz, v° *Privilèges et hypothèques,* n° 545.

magasins généraux, directement et sans formalité de justice, par privilège et préférence à tous créanciers, sans autre déduction que celles : 1° des contributions indirectes, des taxes d'octroi et des droits de douane *dus par les marchandises ;* 2°... ».

Mais cette mesure exceptionnelle doit être limitée aux marchandises déposées dans les magasins généraux : on ne saurait l'étendre à celles déposées, à titre de nantissement, chez un consignataire ordinaire (Caen 15 janvier 1870; — Dalloz, 73, II, 178).

346. — L'article 22 de la loi de 1791 admet, à l'encontre du privilège de la douane, l'action en revendication dûment formée par les propriétaires des marchandises en nature qui seront encore sous balle et sous cordes.

L'administration des douanes avait prétendu que cette disposition ne devait s'entendre, en cas de faillite d'un de ses redevables, que de la revendication faite par le vendeur, conformément à l'article 2102 du Code civil; mais non pas de la revendication autorisée par les articles 575 et 576 du Code de commerce ; elle soutenait à l'appui de cette prétention que, pour l'exercice de ses droits, la douane n'est jamais soumise aux règles du droit commercial; qu'elle n'est régie que par les principes du droit civil; d'où elle concluait qu'on ne peut lui opposer la revendication autorisée par le Code de commerce.

Cette prétention, accueillie par sentence du juge de paix de Marseille, et confirmée par jugement du tribunal civil de cette ville, a été justement repoussée par un arrêt de la Cour de cassation du 12 février 1845[1], ainsi conçu :

« Attendu qu'aux termes de l'article 5, titre XII, de la loi des 2-6-22 août 1791, les objets saisis pour fraude ou contravention, ou confisqués, sont les seuls qui ne puissent être revendiqués par les propriétaires; — Que dans tous les autres cas, le droit de revendication est réservé et réglé par l'article 22, titre XIII, de la même loi; — Que, d'après cet article, le privilège de l'administration des douanes ne peut s'exercer, que sauf la re-

1. Sirey, 45, I, 206.

vendication dûment formée par les propriétaires de marchandises en nature qui sont encore sous balle et sous cordes; — Attendu que le mot de marchandises dont se sert cet article indiquait déjà que la pensée du législateur s'attachait à des opérations de commerce; mais que les expressions « sous balle et sous cordes » sont encore plus caractéristiques, puisque ce sont celles qui étaient usitées en matière de revendication commerciale et en cas de faillite; — Attendu que, quel que soit le droit de l'administration des douanes de ne reconnaître que la juridiction des tribunaux civils, il n'en résulte pas qu'elle puisse se soustraire à l'application de l'article 22 de la loi fondamentale qui régit les douanes; — Que le droit de revendication, expressément réservé par cet article, est indépendant de la juridiction à laquelle sont soumises les parties, et que la nature de ce droit ne peut changer, parce qu'il aura dû être exercé devant telle ou telle juridiction; — Attendu qu'il n'a pas été méconnu que les marchandises revendiquées fussent dans l'état déterminé par l'article 576 du Code de commerce pour légitimer la revendication; — D'où il suit qu'en confirmant la décision du juge de paix, qui déboutait les demandeurs de leur action en revendication et ordonnait la continuation des poursuites commencées par l'administration des douanes, le jugement attaqué a expressément violé les articles précités; — Casse. »

Cet arrêt décide nettement que l'action en revendication formée par le propriétaire des marchandises, conformément aux dispositions du Code de commerce, doit être admise à l'encontre du privilège de la douane. — Mais il ne faudrait pas en conclure que l'action en revendication, autorisée par l'article 2102 du Code civil, ne pourra pas être également exercée et ne devra pas primer ce privilège. Tel n'est pas l'esprit de la loi de 1791 : car cette loi ne parle pas plutôt de la revendication formée suivant la loi civile que de celle exercée suivant la loi commerciale. — Il suffit que le propriétaire des objets mobiliers revendiqués se trouve dans les conditions que la loi de 1791 indique, pour que son action soit recevable. Ainsi,

qu'un propriétaire, cultivateur ou vigneron, ait vendu des denrées provenant de son cru, à un négociant redevable de droits de douanes, il est évident que le vendeur aura, pendant la durée fixée par l'article 2102 du Code civil, et aux conditions déterminées par cet article et par la loi du 22 août 1791, le droit de revendiquer ces denrées préférablement au privilège de la douane, bien que le tribunal de commerce ne soit pas compétent pour en connaître (C. comm., art. 638). Il en serait de même dans tous les autres cas où il pourrait y avoir lieu à l'application de l'article 2102 du Code civil.

En effet, si l'article 47 du décret du 1er germinal an XIII, relatif aux contributions indirectes, et l'article 22 de la loi des 6-22 août 1791, relative aux droits de douane, ont eu pour but de déterminer la position de la régie vis-à-vis des créanciers venant en concurrence avec elle, ils n'ont pu ni voulu porter atteinte au droit de propriété, lorsque ce droit, revendiqué par un tiers de bonne foi, est légalement constaté. C'est ce qui résulte d'un arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 1844 (Dalloz, v° *Privilège*, page 152, note).

Dans le même ordre d'idées, la même cour a décidé, le 19 décembre 1859, que le privilège de la régie ne suit pas la marchandise entre les mains du tiers qui l'a acquise de bonne foi, alors même que le redevable en serait resté détenteur pour le compte de ce dernier (Dalloz, 60, I, 110).

347. — Au reste, il est à remarquer que l'administration des douanes n'est pas soumise, pour l'exercice des droits qui lui appartiennent, à la juridiction commerciale. Elle est placée, comme l'administration des contributions indirectes, sous l'empire exclusif de la juridiction civile et des lois spéciales qui la concernent [1].

§ III. — Droits de mutation après décès.

348. — La loi du 22 frimaire an VII, sur l'enregistre-

1. Voyez *suprà*, n° 339.

ment, a réglé ainsi qu'il suit l'action de la régie pour le payement des droits de mutation dus après décès.

L'article 32 porte : « Les droits des déclarations de mutations par décès seront payés par les héritiers, donataires ou légataires.

« Les cohéritiers seront solidaires.

« La nation aura action sur les revenus des biens à déclarer, en quelques mains qu'ils se trouvent, pour le payement des droits dont il faudrait poursuivre le recouvrement. »

On a vu que, lors de la discussion du projet d'article qui est devenu plus tard l'article 2098 du Code civil, on avait proposé d'assigner un privilège sur les meubles et sur les immeubles des successions, pour droits dus, à raison de leur ouverture, à la régie de l'enregistrement, mais que cette disposition fut supprimée, d'après les observations de M. Defermon, dans la vue de régler tous les droits du Trésor par des lois spéciales.

Parmi ces lois intervenues depuis le Code, il n'en est aucune qui se soit occupée des droits de mutation après décès : par conséquent, l'article 32 de la loi du 22 frimaire an VII est toujours en vigueur.

349. — Cet article soulève l'examen de plusieurs questions. D'abord, on s'est demandé si c'était bien un privilège qu'il accordait à la régie ; et l'on a soutenu que l'action qu'il lui attribue sur les revenus de la succession ne constitue qu'un simple droit, et nullement un privilège sur tous les créanciers. Mais ce système n'a pas prévalu, et la Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 9 vendémiaire an XIV, que l'action de la régie est privilégiée : cet arrêt est motivé sur le rapprochement et la combinaison des articles 15 et 32 de la loi du 22 frimaire an VII.

En établissant par le premier de ces articles le droit sur toute la valeur des biens, sans distraction des charges, par conséquent sans égard pour ces charges elles-mêmes, la loi a paru faire de l'action que l'article 32 accorde à la régie, une action essentiellement privilégiée, s'exerçant sur les valeurs mobilières de la succession, et

même sur les immeubles, lorsqu'elle a été conservée par une inscription, sans préjudice aux droits des tiers dont les créances ont été inscrites antérieurement. Ce système, développé dans une lettre du grand juge du 23 nivôse an XII, avait été consacré par la Cour de cassation suivant arrêts des 3 décembre 1833 et 28 juillet 1851 (Dalloz, 51, I, 233).

Le caractère de ce privilège faisait encore cependant l'objet de controverses nombreuses, et la question ayant été posée de nouveau devant la cour de Paris, l'avocat général, dans des conclusions qui eurent, à l'époque, un grand retentissement, chercha à établir qu'il s'agissait moins d'un privilège que d'un véritable *prélèvement*, et que celui-ci prenait sa source dans une sorte de droit primordial et supérieur de l'État ou du prince sur la propriété privée, analogue à celui dont dérivait le *droit de relief*, dans l'ancien droit féodal.

L'émotion causée par une telle théorie, qui ne tendait à rien moins qu'à ébranler les bases de notre droit national moderne en matière de propriété, amena une réaction contre la jurisprudence alors en vigueur, et la Cour de cassation par quatre arrêts du 23 juin 1857, rendus après un remarquable et savant rapport de M. le conseiller Laborie[1], cassa les arrêts de la cour de Paris des 13 mars et 12 novembre 1855 et un autre de la cour d'Amiens du 18 novembre 1854 (Dalloz, 57, I, 233 et 242).

Il résulte de ces décisions nouvelles que le Trésor public n'a sur les biens de la succession, pour le recouvrement des droits de mutation par décès, ni droit de prélèvement, ni privilège à l'exclusion des créanciers de la succession ; il vient en concours avec eux dans la distribution du prix de ces biens. Le seul privilège dont il jouisse est celui portant sur les revenus : ce privilège s'exerce avant tout autre, à l'exception des frais de justice, ainsi que nous l'avons expliqué[2]. Mais s'il était dû à l'État sur les biens mêmes une somme pour contribution

1. Voyez ce rapport dans le *Répertoire périodique de l'enregistrement* de M. Garnier, art. 856.
2. Voyez, *suprà*, nos 324 et 326.

foncière, la créance de l'État, à raison de cette contribution, viendrait pour une année et l'année courante, concurremment avec les droits de mutation[1].

L'administration de l'enregistrement a fait décider que le privilège pour les droits de mutation prime celui du créancier gagiste. Elle en a conclu qu'il primait également le privilège pour faits de charge sur le cautionnement des fonctionnaires, cautionnement qui serait un gage véritable.

Mais cette induction n'est pas exacte. S'il n'y avait pas de différence à cet égard entre le gage et le cautionnement, le législateur n'aurait pas pris soin de les mentionner séparément, l'un au n° 2, l'autre au n° 7 de l'article 2102 du Code civil. En réalité, le privilège institué par le n° 7 est, comme l'enseigne Dalloz (*Privilège*, n° 589), tout à fait spécial et ne peut concourir avec aucun autre privilège. Toute incertitude disparaît, d'ailleurs, en présence des termes de la loi du 25 nivôse an XIII, qui affecte les cautionnements par premier privilège à la garantie des faits de charge. Il est vrai que cette loi ne parle pas des intérêts expressément, mais elle se lie à l'article 2102, qu'elle confirme, et qui les mentionne, et on ne concevrait pas qu'elle eût cherché à diminuer l'étendue de ce privilège et à y soustraire les intérêts que le Code civil atteignait (Décision ministérielle du 23 nov. 1883).

350. — La Cour de cassation avait décidé, par deux arrêts des 29 août 1807[2] et 3 janvier 1809[3], que le dernier paragraphe de l'article 32 de la loi du 22 frimaire an VII, en accordant à la nation une action sur les revenus des biens à déclarer, *en quelques mains qu'ils se trouvent*, avait par cela même soumis le tiers acquéreur à cette action.

Mais un avis du Conseil d'État du 4 septembre 1810, approuvé le 21 du même mois, a décidé que : « ni pour le droit principal dû à cause de mutation par décès, ni conséquemment pour le droit et le demi-droit en sus,

1. Voyez *suprà* le chapitre IX, n° 323.
2. Dalloz, v° *Enregistrement*, p. 375.
3. Dalloz, v° *Enregistrement*, p. 376.

dont la peine est prononcée par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, l'action accordée par l'article 32 de cette loi ne peut être exercée au préjudice des tiers acquéreurs ».

Les motifs principaux de cet avis sont : « qu'il n'est question, dans l'article 39 comme dans l'article 32, que *des héritiers, des donataires ou légataires*; que si la loi avait entendu comprendre les tiers acquéreurs dans les dispositions des articles 32 et 39, elle l'aurait déclaré par une disposition expresse, puisque celles des articles 32 et 39 ne peuvent s'appliquer à eux; ce n'est pas en effet aux tiers acquéreurs à faire des déclarations de mutations par décès, et les peines pour omission de bien ou insuffisance d'estimation ne peuvent s'appliquer à eux, puisqu'ils ne sont pas tenus de ces formalités ».

Un arrêt de la Cour de cassation du 8 mai 1811, rapporté au bulletin civil de la Cour et cité par M. Merlin, *Rép.*, v° *Enregistrement*, n° XL, a jugé la question conformément à cette décision du Conseil d'État.

351. — Deux autres arrêts de la même Cour, des 24 juin 1857 et 24 novembre 1866 (Dalloz, 57, I, 242, et 70, I, 339), portent que le privilège du Trésor ne peut s'exercer au préjudice des droits acquis par des tiers sur les biens de la succession. Si donc, des immeubles héréditaires ont été aliénés, ce n'est que sur les intérêts, échus antérieurement à la notification du contrat aux créanciers inscrits, que peut s'exercer son privilège. Tous les intérêts postérieurs sont le gage commun des créanciers (art. 2098 et 2166 du Code civil).

352. — L'arrêt précité du 24 juin 1857, conforme à deux arrêts antérieurs du 12 juillet 1836[1], décide que l'héritier bénéficiaire est, comme l'héritier pur et simple, *personnellement* tenu de payer les droits de mutation par décès, quelles que soient les charges de la succession, en se fondant principalement sur ce que : « le droit dû pour mutation par décès est une contribution indirecte, qui constitue, vis-à-vis de l'État, une dette des héritiers, la-

1. Dalloz, 1836, I, 386.

quelle n'a pour cause que la transmission des biens opérée en leur faveur, et dont l'héritier bénéficiaire doit au moins l'avance ».

Mais l'action *personnelle* qui appartient au Trésor contre l'héritier bénéficiaire n'a pas pour conséquence de diminuer ses droits à l'égard des biens héréditaires; d'où il suit que l'impôt de mutation pourra être réclamé par privilège sur les fruits et revenus desdits biens, sans que les créanciers puissent opposer la séparation de patrimoines, qui est le résultat de l'acceptation sous bénéfice d'inventaire (Trib. civ. de la Seine 9 février 1859).

353. — De même, le droit de mutation est dû par la masse des créanciers de la succession, alors que, les héritiers ayant renoncé, la succession est vacante. — Vainement dirait-on qu'il n'y a pas d'héritiers, et que, par conséquent, il n'y a point de mutation[1].

De même aussi le droit de succession est exigible sur les biens d'un individu décédé en état de faillite, et il doit être acquitté par privilège sur les intérêts servis par la Caisse des consignations pour les sommes qui y sont déposées par le syndic (Cass. 2 décembre 1862; — Dalloz, 62, I, 513).

§ IV. — Droits de timbre.

354. — L'article 76 de la loi du 28 août 1816 porte: « Le recouvrement des droits de timbre et des amendes de contravention y relatives sera poursuivi par voie de contrainte; et, en cas d'oppositions, les instances seront instruites et jugées selon les formes prescrites par les lois des 22 frimaire an VII et 27 ventôse an IX, sur l'enregistrement.

« En cas de décès des contrevenants, lesdits droits et amendes seront dus par leurs successeurs, et jouiront, soit dans les successions, soit dans les faillites ou tous autres cas, du privilège des contributions directes. »

---

1. Cassation 18 nivôse an XII; 3 nivôse an XIII; 5 juin et 15 juillet 1806 (voyez Dalloz, *Répertoire*, v° *Enregistrement*, n° 4029); 2 juin 1869 (D. P. 69, I, 428); 19 octobre 1886 (D. P. 87, I, 126).

Il résulte de cet article que même les *amendes* pour contraventions au timbre doivent être recouvrées par privilège sur toutes autres créances, et déduction faite seulement des frais, ainsi que nous l'avons expliqué (*suprà*, nos 324 et 326).

Certains droits de timbre, notamment ceux afférents aux titres d'actions et d'obligations des compagnies, et aux polices d'assurances ont été convertis en taxes annuelles, exigibles en vertu d'un abonnement, par les articles 14, 22, 27 de la loi du 5 juin 1850. Un arrêt de la cour de Paris du 12 janvier 1874 a décidé que, même sous cette forme nouvelle, l'impôt du timbre conservait toujours son caractère et les avantages qui y sont attachés par la législation en vigueur; et, en conséquence, que ces taxes d'abonnement jouissaient du privilège édicté par l'article 76 de la loi du 28 avril 1816 (Dalloz, 74, II, 100).

CHAPITRE XI

DES ENGAGEMENTS DU TRÉSOR PUBLIC QUI RÉSULTENT DE RÉCÉPISSÉS DE VERSEMENTS ET D'AUTRES TITRES

SOMMAIRE

355. — Jusqu'à la loi du 24 avril 1833, les formalités destinées à engager ou garantir la responsabilité des agents chargés de la recette et du payement des deniers de l'État, étaient déterminées par des décrets, ordonnances ou de simples arrêtés ministériels.
356. — Motifs qui ont fait adopter la loi du 24 avril 1833, qui a été abrogée et remplacée par l'article 11 de la loi de finances du 24 décembre 1896.
357. — Les dispositions de cette loi ne concernaient pas seulement les comptables de l'État, mais aussi les parties versantes; les formalités qu'elle imposait n'étaient obligatoires que dans tous les cas où il s'agissait d'un versement fait *pour un service public*.
358. — Délai dans lequel devaient avoir lieu le visa et la séparation du talon.
359. — Loi du 24 décembre 1896, article 11.
360. — Observations sur cette loi.
361. — Les récépissés délivrés par les receveurs des finances sont-ils des actes authentiques et font-ils foi jusqu'à inscription de faux ?
362. — Quel serait le sort du versement si, avant l'expiration de ce délai, le receveur, qui aurait encaissé l'argent et délivré le récépissé, faisait faillite ou disparaissait ?
363. — Les tribunaux sont seuls compétents pour connaître d'une contestation relative à un refus de visa allégué par les préfets ou sous-préfets.
364. — Mais l'autorité administrative doit seule décider quelle est la véritable somme due par l'État, et statuer sur l'époque du remboursement.
365. — Oppositions à ce remboursement; — renvoi.
366. — Obligation pour les comptables de délivrer aux contribuables une quittance détachée d'un registre à souche; néanmoins, validité du payement, même lorsque cette formalité n'a pas été observée.
367. — La loi du 24 avril 1833 et celle du 24 décembre 1896 ne sont applicables qu'aux titres qui engagent directement le Trésor.
368. — Dans tous les cas, une autorisation directe ou déléguée du ministre compétent est nécessaire.
Les récépissés sont soumis au droit de timbre.

355. — Les récépissés et les autres titres qui engagent directement le Trésor public ont toujours été soumis à

l'observation de formalités particulières, destinées tout à la fois à constater l'engagement de l'État, à garantir la responsabilité des agents chargés de la recette et du payement de ses deniers, en même temps qu'elles doivent assurer l'exercice des droits des tiers. Mais, pendant longtemps, ces formalités ne furent déterminées que par des décrets, ordonnances, ou même par de simples arrêtés ministériels : on supposait que la recette et le payement des deniers publics rentrent essentiellement dans les attributions réglementaires appartenant, soit au Gouvernement, soit au ministre des finances ; et, bien que les droits des tiers fussent gravement atteints et modifiés par l'exécution de ces règlements, on ne jugeait pas nécessaire de faire intervenir le législateur dans une matière que l'on considérait, à tort, comme devant dépendre seulement de l'organisation intérieure de l'administration des finances. — D'ailleurs, les principes à la fois si simples et si complets, qui embrassent et dirigent aujourd'hui toutes les parties de la comptabilité publique, sont le résultat de l'expérience acquise depuis la Révolution de 1789 : il ne faut donc pas s'étonner de ne trouver qu'à la date du 24 avril 1833 la première loi qui ait statué sur la forme et sur la nécessité du contrôle des récépissés et autres titres qui peuvent engager le Trésor.

En l'an VIII, lors de la réorganisation des différentes branches de l'administration des finances, le contrôle de la comptabilité ne s'étendait pas sur les préposés extérieurs du Trésor[1].

Le décret du 4 janvier 1808, inséré au *Bulletin des lois* seulement en 1832, traça le premier les règles relatives aux versements des percepteurs des communes et agents des régies, au contrôle de ces versements, à la comptabilité des receveurs généraux et particuliers, aux caisses du Trésor et à la comptabilité centrale.

Ces règles furent successivement étendues et modifiées par les ordonnances des 18 novembre 1817, 27 décembre 1823, 19 novembre 1826 et 8 décembre 1832.

---

1. Rapport au roi sur l'administration des finances, 1830, p. 19.

En 1818, M. Corvetto, alors ministre des finances, avait cru pouvoir dispenser du contrôle les certificats de l'emprunt qui fut fait, afin de diminuer les lenteurs et les difficultés de cette opération. On ne présumait pas qu'on pût abuser de la facilité qui était ainsi donnée.

356. — Mais plus tard, le déficit laissé par le caissier Kessner vint démontrer les graves inconvénients qu'il y a toujours à négliger les règles sévères d'une comptabilité vigilante. La loi du 24 avril 1833 eut principalement pour objet de prévenir et de rendre impossible, par des précautions convenables, le retour de malversations qui, indépendamment de la perte matérielle qu'elles causent à l'État, nuisent à la considération de ses agents ainsi qu'au crédit public.

Bien qu'elle ait été abrogée et remplacée par l'article 11 de la loi de finances du 24 décembre 1896, nous croyons devoir en donner ici le texte et le faire suivre de quelques observations sur l'interprétation qui lui a été donnée par les tribunaux.

« Article 1er. — Tout versement en numéraire ou autres valeurs, fait aux caisses du caissier central du Trésor public à Paris et à celles des receveurs généraux et particuliers des finances, pour un service public, donnera lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à talon.

« Ce récépissé sera libératoire et formera titre envers le Trésor public, à la charge toutefois, par la partie versante, de le faire viser et séparer de son talon, à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de sa date, par les fonctionnaires et agents administratifs de ce contrôle.

« Art. 2. — Les bons royaux, traites et valeurs de toute nature, émis par le caissier central, n'engageront le Trésor qu'autant qu'ils seront délivrés sur des formules à talon et revêtus du visa du contrôle. Cette disposition est applicable aux mandats délivrés par le payeur des dépenses à Paris.

« Les acceptations par le caissier central des effets et traites émis sur sa caisse n'obligeront également le Trésor qu'autant qu'elles seront revêtues du visa du contrôle.

« Art. 3. — Ne seront pas soumis aux formalités prescrites par les articles précédents, les versements faits chez les receveurs généraux et particuliers des finances, pour cause d'achat et de vente de rentes; ces sortes de versements ne donnent lieu à aucun recours en garantie contre le Trésor.

« Art. 4. — Tout extrait d'inscription de rente immatriculé sur le grand-livre de la Dette publique à Paris, qui sera délivré à partir de la promulgation de la présente loi, devra, pour former titre valable sur le Trésor, être revêtu du visa du contrôle.

« Les extraits d'inscriptions de rentes immatriculés dans les départements, sur les livres auxiliaires du grand-livre, n'engageront le Trésor qu'autant qu'ils auront été, conformément à l'article 3 de la loi du 14 avril 1819, détachés d'un registre à souche et à talon, signés du receveur général, visés et contrôlés par le préfet.

« Art. 5. — Les certificats d'inscriptions délivrés pour la concession d'une pension à quelque titre que ce soit, ceux d'inscriptions de cautionnement et ceux de privilège de second ordre à délivrer aux bailleurs de fonds, devront, pour former titre valable contre le Trésor public, être revêtus du visa du contrôle.

« Art. 6. — Les obligations et la responsabilité des comptables et agents du Trésor continueront à être réglées par des ordonnances.

« Art. 7. — Les dispositions de l'article 1er de la présente loi sont applicables à la Caisse des dépôts et consignations.

« Art. 8. — La présente loi sera constamment affichée dans les bureaux et caisses où elle devra recevoir son exécution.

« Les formules de chacun des titres y énoncés contiendront le texte de l'article spécialement applicable à ce titre. »

357. — Cette loi a été motivée, nous l'avons dit, par le déficit laissé par le caissier Kessner. Mais ses dispositions ne concernent pas seulement les comptables et les agents administratifs; et c'est la principale raison qui

explique, ainsi que l'a fait remarquer M. Bérenger, rapporteur à la Chambre des pairs, pourquoi l'intervention du législateur était indispensable. Il n'y avait, en effet, que la loi qui pût obliger les créanciers et les débiteurs de l'État, quels qu'ils soient, à accomplir les formalités prescrites, à peine de voir les versements qu'ils auront effectués dans les caisses publiques déclarés non libératoires, et les titres des créances qui leur auront été délivrés considérés comme n'engageant point le Trésor. « Il faut bien remarquer, a dit M. Bérenger, que les personnes qui auront à remplir les formalités prescrites se divisent en deux classes : la première comprend les comptables qui versent dans une caisse les deniers publics qu'ils ont reçus dans la leur; la seconde embrasse tous les débiteurs accidentels poursuivis par l'agent judiciaire, les correspondants libres du Trésor, les intéressés dans les emprunts, les preneurs de bons royaux, etc., etc.[1]. »

Mais les formalités que la loi imposait n'étaient obligatoires que dans tous les cas où il s'agissait d'un versement fait *pour un service public;* et voici l'explication qui a été donnée de ces expressions par M. Delessert, rapporteur à la Chambre des députés[2]:

« La commission a pensé qu'elle ne pouvait s'occuper que des opérations qui concernent l'État. Vous savez que les receveurs généraux des départements sont aussi des espèces de banquiers. La commission n'a pas pensé que les opérations qu'ils font, en cette qualité, pussent être soumises aux formalités exigées par la présente loi. Si l'on n'avait pas mis ces mots : *pour un service public,* les receveurs particuliers même auraient pu être assujettis aux formalités du contrôle. Mais la commission a bien entendu que toutes les opérations faites pour le compte du Trésor, qui concernent les contribuables et par conséquent cette Chambre, fussent comprises dans ces mots : *pour un service public*... Les paiements d'em-

1. *Rapport à la Chambre des pairs* le 24 décembre 1832, *Moniteur* du 25.
2. Séance du 23 mars 1833, *Moniteur* du 24.

prunts sont des paiements pour un service public. La commission a entendu toutes les recettes faites par les receveurs généraux pour le compte du Trésor; vous verrez qu'elle a excepté des dispositions de cette loi les versements faits, dans les caisses des receveurs généraux, pour achats de rentes, car le Trésor public ne peut être engagé dans de semblables opérations, et ceux qui font crédit aux receveurs généraux le font à leurs risques. » (Voyez l'art. 3 de la loi.)

Dans ce cas, en effet, les trésoriers généraux sont des mandataires salariés et, comme tels, personnellement responsables vis-à-vis des tiers qui leur ont confié leurs fonds pour des achats de rentes. Peu importe d'ailleurs que l'acte qui entraîne leur responsabilité provienne de leur fait ou de celui de leurs préposés (Bordeaux 3 janvier 1850; — Dalloz, 1851, II, 120).

Mais quant aux opérations relatives aux emprunts publics, il est incontestable qu'elles constituent un service public. Le Conseil d'État s'est prononcé à cet égard dans le même sens que le rapporteur de la commission à la Chambre des pairs. Dans l'affaire qui a donné lieu à cette solution, le ministre des finances, considérant le Trésor comme responsable d'un détournement commis par le sieur Desbordes, receveur particulier à Mantes, au préjudice du sieur Caster, souscripteur à l'emprunt autorisé par la loi du 30 décembre 1863, avait fait racheter une rente sur l'État de même valeur que le titre détourné. Le Trésor s'était couvert ensuite de cette avance au moyen d'un prélèvement sur le cautionnement de son comptable. La régularité de ce prélèvement fut contestée par les syndics de la faillite du sieur Desbordes, qui soutenaient que le sieur Caster n'avait aucun droit de préférence sur les autres créanciers de l'ex-receveur particulier. L'arrêt du 27 juin 1867 a repoussé cette prétention.

358. — D'après les articles 1er et 2 de la loi, le *visa* et la séparation du talon devaient avoir lieu à Paris, *immédiatement,* tandis qu'un délai de *vingt-quatre heures* était accordé dans les départements. Le motif de cette différence s'explique facilement : à Paris, le contrôleur, chargé

du visa et de la séparation du talon, est toujours placé auprès de la caisse qui a reçu le versement; tandis que dans les départements, les opérations du contrôle étant exercées par les préfets et sous-préfets, suivant qu'il s'agissait d'un versement effectué à la trésorerie générale ou aux caisses des receveurs particuliers (Décret du 4 janvier 1808), il en résulte que les formalités prescrites par la loi ne pouvaient pas toujours être accomplies immédiatement après le versement. C'est pourquoi l'on avait jugé nécessaire d'accorder aux tiers intéressés un délai de vingt-quatre heures pour régulariser leurs titres.

359. — L'article 11 de la loi de finances du 24 décembre 1896 a supprimé quelques-unes des dispositions de la loi de 1833 et en a maintenu d'autres. Il est ainsi conçu :

« Art. 11. — La loi du 24 avril 1833, relative aux formes et au contrôle des récépissés et autres titres qui engagent le Trésor public, est abrogée et remplacée par les dispositions suivantes :

« § 1er. — Tout versement en numéraire ou autres valeurs fait aux caisses du caissier-payeur central du Trésor public à Paris et à celles des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances, pour un service public, donnera lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé.

« Ce récépissé, pour être libératoire et former titre contre le Trésor, devra être détaché d'une formule à talon.

« § 2. — Les bons du Trésor, traites, mandats, récépissés et valeurs de toute nature, émis par le caissier-payeur central, n'engageront le Trésor qu'autant qu'ils seront délivrés sur des formules à talon et revêtus du visa du contrôle.

« Les acceptations par le caissier-payeur central des effets et traites émis sur sa caisse n'obligeront également le Trésor qu'autant qu'elles seront revêtues du visa du contrôle.

« § 3. — Tout extrait d'inscription de rente immatriculée sur le grand-livre de la Dette publique à Paris, qui

sera délivré à partir de la promulgation de la présente loi, devra, pour former titre valable contre le Trésor, être revêtu du visa du contrôle.

« § 4. — Les certificats d'inscription délivrés pour la concession d'une pension à quelque titre que ce soit, ceux d'inscription de cautionnement et de privilège de second ordre à délivrer aux bailleurs de fonds devront, pour former titre valable contre le Trésor public, être également revêtus du visa du contrôle.

« § 5. — Les dispositions du paragraphe 2 du présent article sont applicables aux opérations effectuées à Paris par la Caisse des dépôts et consignations.

« § 6. — Le présent article de loi sera constamment affiché dans les bureaux et caisses où il devra recevoir son exécution. Il en sera de même des modèles réglementaires de récépissés adoptés par l'administration.

« Les formules de chacun des titres y énoncés contiendront le texte du paragraphe spécialement applicable à ce titre. »

L'article 12 de la même loi porte en outre que les dispositions de l'article précédent ne sont applicables ni aux consignations de valeurs mobilières, ni aux opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui continueront à être soumises aux dispositions insérées dans les décrets du 15 décembre 1875 et du 28 décembre 1886.

360. — Comme on le voit, sauf l'exception signalée à l'article 12, les récépissés délivrés par les trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers ne sont plus soumis au visa. Cette formalité n'existe plus que pour les récépissés délivrés par la Caisse centrale du Trésor en échange des versements effectués en numéraire à ses guichets et pour les bons du Trésor et les autres valeurs émises par le caissier-payeur central, pour les opérations semblables opérées à Paris à la Caisse des dépôts et consignations ainsi que pour les extraits d'inscription de rentes sur l'État et de pensions.

Mais pour remplacer ce mode de contrôle ainsi que les garanties que la loi du 24 août 1833 avait eu en vue

d'établir, l'administration a institué un certain nombre de mesures nouvelles qui sont spécifiées avec tous les développements nécessaires dans la circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 26 décembre 1896. Nous nous bornons à indiquer brièvement ici en quoi elles consistent.

Les formules de récépissés sont dorénavant fournies aux comptables par la direction générale de la comptabilité publique. Elles sont numérotées à l'avance, réunies en carnets et comportent quatre types distincts. La physionomie des récépissés relatifs aux versements des percepteurs et des receveurs des régies financières n'est pas sensiblement modifiée, mais les récépissés spéciaux relatifs au service de la Caisse des dépôts et consignations, et ceux concernant les divers services de la Trésorerie générale ont été munis latéralement de chiffres-contrôle, suivant un système analogue à celui qui est employé pour les mandats-poste.

Pour le contrôle des fonds placés soit au Trésor, soit à la Caisse des dépôts et consignations, un décret du 4 janvier 1897 dispose que les communes, hospices et établissements de toute nature, autorisés à déposer leurs fonds libres au Trésor, devront avoir un carnet de compte courant sur lequel les receveurs des finances seront tenus, sous leur responsabilité, d'inscrire les dépôts ou les retraits de fonds.

En vertu de la loi de 1833, les talons des récépissés visés par les préfets et les sous-préfets étaient envoyés mensuellement au ministère des finances. Cet envoi ne peut plus avoir lieu puisque les talons sont conservés par les comptables avec les carnets dont ils font partie intégrante. Ils pourront donc être représentés à toute époque à l'inspection des finances, et seront consultés toutes les fois qu'il sera nécessaire, et notamment en vue de la délivrance de déclarations de versements. Ces déclarations ne seront plus visées à la préfecture et ne présenteront pas non plus les mêmes garanties matérielles que les récépissés. Pour suppléer à cette insuffisance de garanties, il a été décidé qu'elles seraient frappées d'un

timbre sec, contenant l'indication du nom du département et de l'arrondissement.

Enfin, il y a certains versements qui ne donnent pas lieu à la délivrance de récépissés distincts. Ce sont ceux qui sont effectués par les souscripteurs aux emprunts publics. Ces versements ne sont constatés que sur les titres d'emprunt provisoires, mais cette mention est signée par le comptable et visée à la préfecture ou à la sous-préfecture. Il a paru que l'abrogation de la loi du 24 avril 1833 ne mettait pas obstacle à ce que ce mode de contrôle continuât à fonctionner pour l'avenir.

361. — Les récépissés délivrés par les receveurs des finances sont-ils des actes authentiques et font-ils foi jusqu'à l'inscription de faux?

La question n'a pas encore été résolue d'une façon péremptoire. Nous croyons cependant pouvoir la résoudre par l'affirmative.

La confection des récépissés appartient, en effet, à des fonctionnaires publics; cette opération constitue une partie essentielle de leurs attributions.

Tout récépissé délivré par le comptable compétent, séparé du talon, présente donc les caractères d'authenticité exigés par l'article 1317 du Code civil.

A l'appui de notre opinion, nous citerons un arrêt du Conseil d'État du 26 février 1823, aux termes duquel un comptable qui a donné récépissé d'une somme qu'il n'a cependant point portée parmi ses recettes, doit en être déclaré débiteur.

C'est donc que le récépissé constitue par lui-même un titre authentique. Il ne saurait, toutefois, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, avoir ce caractère lorsque, au lieu d'être signé par le comptable lui-même, il l'a été par un fondé de pouvoir (Arrêt de la cour de Grenoble du 27 juin 1877 — et Arrêt de la Cour de cassation du 21 mai 1878).

La Cour donne pour motif de sa décision que, si le trésorier-payeur général est autorisé à avoir, sous le nom de fondé de pouvoir, un mandataire qui le représente, il ne s'ensuit pas que ce mandataire, simple employé du

trésorier général, lequel demeure seul le représentant du Trésor, soit revêtu d'un caractère public ; que, par conséquent, les actes signés de lui, même en étant libératoires envers le Trésor, ne sont pas pour cela des actes authentiques.

Suivant les règlements, un récépissé, signé par le trésorier général ou par son fondé de pouvoir, a la même valeur libératoire dans les rapports du Trésor avec son débiteur, du moment qu'il est revêtu des formalités prescrites par la loi.

La décision de la Cour est intervenue, à la suite d'unê contestation entre le titulaire d'un brevet d'invention et son concessionnaire, au sujet de la date effective du versement de l'annuité.

La cour de Grenoble, suivant arrêt du 27 juin 1877, a constaté que le versement avait eu lieu le 12 mars 1874, bien que le récépissé eût été délivré par le fondé de pouvoir à la date du lendemain, ce qui avait pour résultat d'entraîner la déchéance du brevet.

Cet arrêt a été déféré à la Cour suprême pour violation de l'article 1er de la loi du 24 avril 1833, de l'article 1319 du Code civil et de l'article 32 de la loi du 5 juillet 1844, en ce que la cour de Grenoble aurait admis à tort le breveté à fournir la preuve que son versement avait été opéré à une date antérieure à celle mentionnée au récépissé. Suivant le demandeur en cassation, les énonciations contenues audit récépissé ne pouvaient être attaquées que par la voie de l'inscription de faux, attendu que les récépissés de l'espèce constituaient des actes authentiques.

Ce pourvoi a été rejeté. Le premier considérant de l'arrêt porte :

« Sans examiner si les récépissés délivrés par les trésoriers généraux, conformément à la loi de 1833, sont des actes authentiques faisant foi jusqu'à inscription de faux, ils ne peuvent, en tous cas, avoir ce caractère et cette autorité qu'à la condition d'émaner et d'être revêtus de la signature du trésorier général, qui seul peut être considéré comme un officier public. »

Ainsi, la Cour suprême ne s'est pas prononcée sur le point de savoir si les récépissés signés des comptables du Trésor sont des actes authentiques; mais elle affirme comme constant que l'autorité dévolue aux actes authentiques ne saurait s'attacher aux récépissés délivrés par un fondé de pouvoir. La décision précitée ne porte pas atteinte à la jurisprudence administrative du ministère des finances, qui accorde la même valeur libératoire, dans les rapports du Trésor avec son débiteur, au récépissé, qu'il soit signé par le trésorier général ou par le fondé de pouvoir, du moment qu'il est revêtu des formalités prescrites.

La Cour, en effet, admet la valeur libératoire dans les deux cas; elle déclare seulement que l'acte qui est signé du fondé de pouvoir n'est pas un titre authentique.

D'où la conséquence que les énonciations renfermées audit acte peuvent être détruites par la preuve contraire, conformément aux dispositions du Code civil. Il en serait différemment si le récépissé était signé du trésorier-payeur général lui-même. Quiconque voudrait dénier quelqu'une de ces énonciations n'aurait d'autre recours pour y parvenir que l'inscription de faux.

Ce principe, que l'arrêt néglige de rappeler, a été formellement reconnu par le rapporteur et l'avocat général au cours des débats.

362. — M. le procureur général Dupin a demandé, à la Chambre des députés, quel serait le sort du versement si, avant l'expiration des vingt-quatre heures, le receveur qui aurait encaissé l'argent et délivré le récépissé, faisait faillite, disparaissait? Pourrait-on prétendre que le défaut de visa retombe sur la partie et que le récépissé n'est pas libératoire?

Cette question n'a plus le même intérêt depuis l'abrogation de la loi du 24 avril 1833, car ce n'est que dans des cas plus rares que les récépissés doivent être visés au contrôle dans un délai de vingt-quatre heures. Elle a été résolue en faveur de la personne qui aurait fait le versement. Après un renvoi à la commission, M. le rapporteur a déclaré « que, dans le cas de malversation, de

disparition d'un receveur général, après la délivrance du récépissé, et avant que le contrôle pût être obtenu, la perte ne devait pas retomber sur la partie versante, mais bien sur le Trésor, puisque ce n'était pas le public, mais le Gouvernement qui avait donné sa confiance au receveur. M. le rapporteur a toutefois ajouté qu'il n'était pas nécessaire de modifier la rédaction, parce que l'article bien entendu ne pouvait être opposé à la partie qui n'aurait pas obtenu le visa, par suite de la disparition du receveur général avant les vingt-quatre heures. En effet, en faveur de qui est le délai de vingt-quatre heures? C'est en faveur de la partie versante, puisque la loi lui tient compte des difficultés qu'elle peut avoir à trouver le fonctionnaire chargé du contrôle; elle accorde, pour obtenir le visa, vingt-quatre heures, pendant lesquelles ce contrôle ne peut être refusé par le préfet ou le sous-préfet. Après les vingt-quatre heures, tous risques sont pour les parties versantes; mais, pendant le délai fixé, ils sont à la charge du Trésor, puisqu'il n'y a aucun motif pour le préfet et le sous-préfet de refuser le visa, et que, s'ils faisaient quelques difficultés à cet égard, ils pourraient être mis en demeure et chargés de toute la responsabilité de leur refus. La loi est impérative; ils doivent donner le visa dans les vingt-quatre heures, lors même que, dans l'intervalle, le receveur aurait disparu. »

363. — Mais qu'arriverait-il, si, nonobstant les injonctions de la loi, le fonctionnaire se refusait à opérer le visa dans le délai fixé? Quelle serait, dans ce cas, l'autorité compétente pour connaître de cette contestation? Le débat devrait-il être porté devant l'autorité administrative ou devant le tribunal dans le ressort duquel le versement aurait été effectué?

Au premier aperçu, il semblerait que l'administration devrait seule connaître d'une semblable contestation, et l'on pourrait soutenir, avec quelque raison, que le refus de visa, opposé par le fonctionnaire chargé de l'accomplissement de cette formalité, rentre essentiellement dans l'exercice du pouvoir administratif; d'où l'on conclurait que les tribunaux sont incompétents *ratione materiæ,*

puisque les lois de leur institution, notamment celles du 24 août 1790 et du 16 fructidor an III, en opérant la séparation du pouvoir judiciaire d'avec l'autorité administrative, ont défendu expressément, et avec raison, aux tribunaux de s'immiscer dans la connaissance des actes de l'administration.

Mais cette opinion ne reposerait que sur une confusion de principes ; sans doute, le visa du fonctionnaire administratif chargé de le donner est un acte nécessaire de ses fonctions; mais cet acte n'est pas, à proprement parler, un acte administratif, car il a pour résultat de sanctionner le droit des tiers, en régularisant leurs titres contre l'État. Dans cette circonstance, le préfet et le sous-préfet ne sont pas maîtres d'agir comme dans les matières d'administration : ils doivent le visa, et comme ce visa constitue la validité du titre, il faut bien qu'ils puissent être contraints par les tribunaux ordinaires, soit à le donner, soit à déduire les motifs de leur refus. Les tribunaux sont donc ici compétents, eu égard au droit des tiers. Aussi est-il à remarquer que la loi ne contenait aucune disposition relative à la compétence, et comme la compétence de l'autorité administrative, jugeant au contentieux, n'est jamais de droit commun, mais doit être spécialement déterminée par la loi, on doit conclure que les tribunaux seuls étaient compétents pour statuer sur les difficultés qui pouvaient s'élever relativement à l'exécution de la loi du 24 avril 1833.

364. — La solution serait tout à fait différente, si, après l'accomplissement des formalités que la loi impose pour la régularité du titre, un débat s'élevait entre l'État et son créancier, non plus sur cette régularité, mais sur le véritable chiffre de la somme portée au récépissé, ou sur l'époque du remboursement à effectuer par la caisse publique. Dans ces circonstances, l'autorité administrative serait seule apte à connaître de la contestation, parce qu'il s'agirait, dans le premier cas, de faire déclarer l'État débiteur, question exclusivement réservée par les lois et les règlements, soit au ministre des finances, soit au conseil de préfecture et au Conseil

d'État; et, dans le second cas, de forcer l'État à payer à une époque déterminée, ce qui ne peut encore avoir lieu qu'en exécution de crédits ouverts, sur la responsabilité et avec le consentement de l'autorité chargée d'ordonnancer les mandats de payement.

La loi fait dépendre l'engagement de l'État de l'accomplissement des formalités qu'elle impose aux parties versantes : par conséquent, il n'y a pas titre valable contre l'État tant que ces formalités n'ont pas été remplies.

Qu'arriverait-il, cependant, si les fonds ayant été réellement versés pour un service public et étant entrés dans les caisses de l'État, le récépissé de versement se trouvait nul faute d'avoir été visé au contrôle, dans un cas où ce visa est encore nécessaire, par exemple s'il avait été perdu avant d'être présenté au visa?

Dans ce cas, il faudrait avoir recours à l'autorité du ministre des finances pour obtenir un nouveau récépissé qui pût être régulièrement présenté au visa du contrôle; car le visa devant avoir lieu à Paris immédiatement, et dans les départements dans les vingt-quatre heures de la date du récépissé, il est certain que les fonctionnaires chargés du contrôle seraient fondés à se refuser à viser le premier récépissé et à en détacher le talon. Le ministre des finances seul peut relever de l'inaccomplissement des formalités prescrites, parce que, seul, il a le droit de faire vérifier et comparer les écritures comptables et de décider si réellement l'État est bien débiteur de la somme réclamée.

Toutefois, lorsque le récépissé a été régulièrement visé et détaché du talon, si, pour un motif quelconque, il devient nécessaire à la partie versante de justifier de sa libération et qu'elle ne puisse représenter le récépissé primitif, elle pourra se faire délivrer une déclaration de versement dans une forme particulière déterminée par l'administration des finances. Mais, en aucun cas, le receveur qui a reçu le paiement ne peut délivrer un duplicata du récépissé.

De même il a été jugé que les questions auxquelles

donnent lieu la forme d'un récépissé et les mentions qu'il contient, ne sont pas de la compétence de l'autorité judiciaire. La teneur des documents de cette nature est en effet régie par les règlements administratifs et notamment par l'article 310 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique, ainsi conçu :

« Tout préposé à la perception des revenus publics est tenu de procéder : 1° à l'enregistrement en toutes lettres, au rôle, état de produit, ou au titre légal, quelle que soit sa dénomination ou sa forme, de la somme reçue et la date du recouvrement ; — 2° à son inscription immédiate en chiffres, sur son journal ; — 3° à la délivrance d'une quittance à souche. »

La question s'est présentée dans les circonstances suivantes : les sieurs Bède et Cie et la Société des tramways de Bruxelles, propriétaires d'un brevet français pour les appareils de locomotives applicables aux tramways, ont versé *tardivement* une annuité de ce brevet. C'est du moins ce qui résulte du récépissé délivré par M. le receveur central de la Seine, à la date du 11 mars 1880, tandis que le versement aurait du être effectué au plus tard le 8 dudit mois. MM. Bède et Cie prétendaient qu'ils s'étaient présentés en temps utile à la recette centrale, mais on leur aurait réclamé des justifications qui n'étaient, suivant eux, nullement indispensables. On leur aurait notamment demandé d'indiquer la date du brevet, et cette exigence aurait occasionné un retard qui ne leur était pas imputable. Ils ont, en conséquence, formé devant le tribunal civil de la Seine une demande tendant à obtenir un récépissé portant la date du 8 mars. Cette demande a été repoussée par un jugement en date du 15 juillet 1880, inséré dans la *Gazette des Tribunaux* le 22 septembre suivant, et dont voici le texte :

« Le Tribunal,

« Sur l'exception d'incompétence :

« Attendu que la compétence se détermine par la nature même de la demande ;

« Que, suivant leur assignation, les demandeurs concluent d'une manière spéciale à ce que le receveur cen-

tral du département de la Seine soit tenu, sous une contrainte pécuniaire, à leur délivrer, à la date du 8 mars 1880, le récépissé d'une somme de 100 fr., dont le versement n'a été réellement effectué que le 11 dudit mois;

« Attendu que, sans avoir à vérifier les circonstances dans lesquelles le versement dont il s'agit a eu lieu à la caisse dudit receveur central, il résulte des documents produits que c'est en vertu des règlements en vigueur pour la comptabilité des finances de l'État que le récépissé a été délivré en la forme susvisée;

« Que ces règlements rentrent dans les attributions de l'autorité administrative;

« Que le principe de la séparation des pouvoirs interdit à l'autorité judiciaire de connaître des contestations à cet égard;

« Par ces motifs,

« Se déclare incompétent;

« Renvoie les demandeurs à se pourvoir ainsi qu'ils aviseront,

« Et les condamne aux dépens. »

365. — Il n'est pas besoin de dire que, si des oppositions survenaient entre les mains du receveur, à l'effet d'empêcher le remboursement d'une somme versée entre ses mains, les tribunaux civils seraient seuls compétents pour en connaître, ainsi, au surplus, que nous l'avons expliqué au chapitre II.

366. — L'article 5 du projet devenu la loi du 24 avril 1833 portait: « Les quittances délivrées par les divers comptables, soit aux redevables des contributions directes et indirectes, et des revenus et droits de toute nature acquis au Trésor, soit aux débiteurs des communes et établissements publics, ne seront libératoires que lorsqu'elles auront été détachées d'un registre à souche. »

La commission de la Chambre des pairs a proposé la suppression de cet article, et voici les motifs donnés par M. le comte Bérenger, rapporteur, qui en ont déterminé le rejet. « Cet article, a dit M. le rapporteur, frappe sur la masse tout entière des contribuables dont la position

est forcée. Il ne faut pas ajouter à leurs charges celle de surveillants des comptables, sous la dépendance desquels la difficulté de payer exactement leurs contributions les placent trop souvent. D'ailleurs un grand nombre d'entre eux sont incapables de reconnaître la validité des titres qu'on leur donne. Enfin, le Trésor trouve une garantie suffisante dans la responsabilité des receveurs généraux et particuliers, qui les rend garants des faits de leurs inférieurs et les oblige à exercer sur eux une surveillance active et rigoureuse. Quoique le moyen de vérification qui résulte des quittances détachées des registres à souche soit fort insuffisant, et que nous vous proposions de supprimer l'article où elles sont mentionnées, nous sommes loin de penser que le Trésor doive en abandonner l'usage. Au contraire, il importe de les maintenir et d'en faire une obligation rigoureuse pour les comptables qui doivent s'en servir. Mais il n'est pas besoin de loi pour les y soumettre, elle ne serait nécessaire qu'autant que vous voudriez assujettir les contribuables à la responsabilité qui résulterait de l'article que nous vous proposons de supprimer. »

De ces explications et de la suppression de l'article, on doit conclure : 1° que les comptables autres que les trésoriers généraux et les receveurs particuliers des finances étaient assujettis à délivrer aux contribuables une quittance détachée d'un registre à souche ; d'où il résulte que le contribuable avait le droit de l'exiger, et, en cas de refus, de faire constater cette contravention aux règlements financiers ; 2° que si le comptable avait omis l'accomplissement de cette formalité et délivré une quittance ordinaire, c'est-à-dire non détachée d'un talon, le payement fait par le contribuable n'en était pas moins libératoire et valable vis-à-vis de l'État, à moins de fraude et de connivence avec le comptable ; mais alors la preuve devrait en être faite par l'État.

La loi du 24 décembre 1896 n'a pas modifié ces règles ; elle ne contient en effet aucune prescription relative aux versements effectués à la caisse des percepteurs ou des comptables des régies financières. L'obligation de déli-

vrer une quittance à souche de toute somme versée à une caisse du Trésor a d'ailleurs été confirmée par l'article 310 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

L'article 311 n'a excepté de cette formalité que les recettes opérées par les receveurs de l'enregistrement et des domaines, les produits de la taxe des lettres et les produits divers et accidentels recouvrés par les receveurs des finances. Nous ajouterons, toutefois, qu'en ce qui concerne les receveurs d'enregistrement et des domaines, la disposition ci-dessus n'est pas absolument exacte, car ils doivent délivrer la quittance à souche dans certains cas, notamment en matière de déclaration de succession, de location verbale, etc.

Le Conseil d'État a jugé qu'un contribuable n'était pas libéré par le paiement qui, bien que fait dans les bureaux d'un percepteur, n'était établi ni par la quittance réglementaire, ni par une inscription au registre de la perception, ni par un autre acte, et qui d'ailleurs n'avait pas été effectué entre les mains du percepteur ni de son fondé de pouvoir (Conseil d'État 21 juillet 1876).

Il résulte implicitement des considérants de l'arrêt que la quittance à souche n'était pas indispensable pour la validité du paiement, et qu'il aurait suffi d'un autre acte ou d'une inscription sur les registres.

367. — La loi du 24 avril 1833 et celle du 24 décembre 1896 ne visent que les titres qui peuvent engager directement le Trésor, parce qu'ils contiennent la reconnaissance d'un versement effectué pour un service public; il est à peine nécessaire de dire que l'État peut se trouver engagé de beaucoup d'autres manières : ainsi, ses engagements peuvent résulter, soit de contrats, conventions, marchés passés, adjudications, services rendus, traitements, salaires et pensions des agents et employés des administrations publiques. Mais il ne rentre pas dans le but de cet ouvrage d'exposer les règles fixées par les lois et ordonnances pour la justification et la régularisation de ces divers engagements. Les uns sont régis par les actes mêmes qui les ont fait naître, et les autres sont

réglés entre l'État et ses créanciers par des lois et règlements particuliers.

368. — Dans tous les cas, lorsqu'il s'agit, pour le Trésor et ses agents, d'acquitter une dette de l'État, de quelque nature qu'elle puisse être, il faut une autorisation soit directe, soit déléguée du ministre compétent ; cette autorisation ou mandat donne seule au créancier de l'État, lorsqu'elle lui a été délivrée, le droit d'exiger son paiement de la caisse publique sur laquelle le mandat est payable. Jusqu'à la délivrance du mandat régulier, il y a bien un engagement de la part de l'État, mais il n'y a pas titre exécutoire à vue et payable sur sa seule présentation [1].

Les récépissés ou quittances de produits et revenus de toute nature délivrés par les comptables de deniers publics sont soumis au droit de timbre, qui est toujours à la charge de la partie versante ; il est aujourd'hui de 25 centimes, en conformité de la loi du 23 août 1871 (art. 2).

Ce droit est acquitté au moyen d'un timbre mobile qu'apposent et annulent immédiatement les receveurs et comptables qui délivrent la quittance ou le récépissé.

Le comptable qui délivre sur papier non timbré une quittance sujette au timbre est passible d'une amende de 50 fr.

Cependant sont exceptés du droit de timbre, d'après l'article 15 de la loi du 13 brumaire an VII, les quittances concernant les gens de guerre, tant pour le service de terre que pour le service de mer.

---

1. Voyez le décret du 31 mai 1862.

CHAPITRE XII

DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT, CONSIDÉRÉ COMME CIVILEMENT GARANT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LE FAIT, LA NÉGLIGENCE ET L'IMPRUDENCE DE SES AGENTS DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE LEURS FONCTIONS

SOMMAIRE

369. — Le principe de responsabilité établi par les articles 1382, 1383, 1384 du Code civil est-il applicable à l'État ?
370. — Distinction à faire à cet égard.
371. — Jurisprudence du Tribunal des conflits, du Conseil d'État et de la Cour de cassation.
372. — La responsabilité de l'État n'est engagée que quand il porte atteinte à un droit.
373. — État exerçant la puissance publique.
374. — Exceptions au principe de la compétence administrative.
375. — Action dirigée personnellement contre l'agent.
376. — Action dirigée contre un percepteur des contributions directes.
377. — État personne civile.
378. — Responsabilité de l'État en matière de travaux publics.
379. — L'État n'est pas responsable de ses concessionnaires.
380. — L'État n'est pas responsable des officiers ministériels.
381. — Préjudice causé par un navire ou un détachement de troupes.
382. — Dommage causé par un militaire.
383. — Les tribunaux, lorsqu'ils condamnent l'État, n'indiquent pas l'époque du paiement.
384. — Faits de guerre.
385. — Pertes causées par une émeute.

369. — L'article 1382 du Code civil déclare que : « Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. »

L'article 1383 explique que : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé, non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

Enfin, l'article 1384 porte : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre

fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde.

« Le père et la mère, après le décès du mari, sont responsables du dommage causé par leurs enfants mineurs habitant avec eux ;

« Les maîtres et les commettants, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles il les ont employés ;

« Les instituteurs et les artisans, du dommage causé par leurs élèves et apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leur surveillance.

« La responsabilité ci-dessus a lieu, à moins que les père et mère, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité. »

Dans la deuxième édition de cet ouvrage nous avons exprimé l'avis que l'État ne saurait se soustraire à l'application de ces dispositions pour décliner la responsabilité qui lui incombe à raison du tort causé par ses agents dans l'exécution des règlements ou dans l'exercice de leurs fonctions. L'État, disions-nous, est sinon le maître, au moins le commettant de ses employés, lorsqu'ils agissent d'après les ordres de l'administration dont ils dépendent, et, il n'y a aucune raison pour qu'il échappe à la responsabilité à laquelle un simple particulier, maître ou commettant, serait exposé. Cette opinion est partagée par Laurent (tome XX, nos 419 et suivants), qui enseigne « que l'État agit toujours comme pouvoir politique, même quand il est personne privée ou propriétaire. Si l'Etat est propriétaire, dit-il, ce n'est pas au même titre que les particuliers. Pour ceux-ci, tout est d'intérêt privé, pour l'État tout est d'intérêt général. On ne peut pas faire abstraction de la mission politique de l'État, parce que, hors de cette mission, il n'existe pas. Si donc on reconnaît que l'État est responsable à titre de personne civile ou de propriétaire, on reconnaît par cela même qu'il est responsable comme pouvoir public. Dès lors, il est toujours responsable conformément aux règles

du droit commun. » Mais ce système n'a pas prévalu; il est repoussé par la jurisprudence et par les auteurs. Suivant M. Laferrière, vice-président du Conseil d'État (*Traité de juridiction contentieuse,* t. II, p. 153), la responsabilité de l'État ne peut être régie par les principes établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier. Elle n'est ni générale ni absolue. Elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés, et les articles 1382 et suivants ne sont applicables à l'État que quand il agit comme propriétaire ou gérant de son domaine privé.

370. — Il s'ensuit que l'État n'est justiciable des tribunaux civils que dans ce dernier cas; car la juridiction administrative est certainement compétente toutes les fois qu'il s'agit d'apprécier les règles spéciales auxquelles il faût recourir pour concilier les droits de l'État avec les droits privés. C'est dans ce sens que la jurisprudence s'est fixée.

Si la demande dirigée contre l'État a pour objet la réparation d'un préjudice causé soit par l'exécution des règlements et actes de l'autorité administrative, soit par l'omission des mesures que cette autorité n'aurait pas prises, la compétence de la juridiction administrative n'est pas douteuse.

Les tribunaux ordinaires, en effet, ne sauraient statuer sur ces demandes sans enfreindre les lois des 22 décembre 1789, 8 janvier 1790, 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III, qui ont séparé les pouvoirs judiciaire et administratif, et interdit à l'autorité judiciaire d'examiner ou critiquer soit les règlements administratifs, soit les ordres donnés par l'administration à ses agents.

371. — C'est ce qu'a reconnu la cour de Paris, dans un arrêt du 10 juillet 1870, confirmant un jugement du tribunal civil de la Seine du 10 avril 1869, qui avait accueilli un déclinatoire opposé par le préfet de la Seine (aff. Vitte contre l'État).

Mais, si le dommage résulte de la faute ou de la négligence d'un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions,

la question de savoir si l'État peut être assigné devant les tribunaux civils a donné lieu à des décisions contradictoires.

La Cour de cassation soutenait que, dans ce cas, l'État était soumis à la règle établie par les articles 1382 et suivants du Code civil, et que l'autorité judiciaire pouvait reconnaître qu'il y avait eu négligence ou imprudence de la part du préposé, sans avoir à se livrer à l'examen ni à la critique des règlements administratifs. Le Tribunal des conflits et le Conseil d'État ont adopté une doctrine sensiblement différente à laquelle la Cour de cassation s'est ralliée à son tour par ses arrêts des 13 juin 1876, 19 novembre 1883, 17 mars et 26 août 1884. Cette doctrine repose sur une distinction entre l'État puissance publique et l'État personne privée. Si l'État agit comme puissance publique, il n'est justiciable que de l'autorité administrative, à moins qu'une loi spéciale ne l'ait soumis à la juridiction ordinaire.

Si, au contraire, l'État est pris comme gérant de son domaine privé, la compétence judiciaire est de droit.

372. — Il est bien entendu qu'en cette matière, pour que la responsabilité de l'État soit engagée, il faut que ses actes aient lésé des droits et non pas seulement des intérêts.

Ainsi le maintien d'un gérant intérimaire d'une recette particulière ne saurait lui être reproché par un trésorier général, sous prétexte que cette situation aurait rendu plus difficile le contrôle exercé sur les receveurs municipaux (C. d'État 16 février 1883, aff. de Bonardy; D. P. 84, III, 92).

Le retard apporté à la conversion d'un cautionnement en numéraire en cautionnement en rentes ne saurait motiver non plus une demande en indemnité, alors que la loi n'impartissait pas de délai pour cette opération (C. d'État 16 avril 1886, D. P. 86, III, 82).

De même, l'État n'est pas garant du détournement commis par un directeur des monnaies, à raison de ce qu'il aurait prescrit, pour l'échéance des bons de monnaies, des délais qui auraient facilité ces détournements

(8 août 1882, aff. de Rothschild; D. P. 84, III, 24). Cette décision a été rendue à une époque où la Monnaie ne constituait pas encore une régie.

373. — L'État agit comme puissance publique quand il fait exécuter les services publics auxquels il est chargé de pourvoir. Par conséquent, c'est devant l'autorité administrative que doivent être portées les demandes tendant à la réparation du préjudice causé dans ce cas aux particuliers par le fait des agents de l'administration.

Le Conseil d'Etat a rendu, dans ce sens, les arrêts suivants :

« Considérant que, comme une conséquence du principe de la séparation des pouvoirs, indépendamment de l'action qui est de l'essence de l'autorité administrative, la juridiction a été donnée à cette autorité en vue de constituer, en dehors de l'autorité judiciaire, des juges pour prononcer sur les litiges qui s'élèveraient entre l'État et les particuliers, à l'occasion des actes faits par l'administration pour l'exécution des services publics auxquels elle est chargée de pourvoir ; qu'il suit de là que les contestations de cette nature doivent être portées devant la juridiction administrative, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la loi (6 août 1861, Dekeister). »

« Considérant qu'à l'administration seule il appartient, sous l'autorité de la loi, de régler les conditions des services publics dont elle est chargée d'assurer le cours, qu'il lui appartient de déterminer les rapports qui s'établissent à l'occasion de ces services entre l'État, les nombreux agents qui opèrent en son nom et les particuliers qui profitent de ces services ; et dès lors de connaître et d'apprécier le caractère et l'étendue des droits et des obligations réciproques qui en doivent naître ; que ces rappprts, ces droits et ces obligations ne peuvent être reglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil, et comme ils le sont de particulier à particulier; que, notamment en ce qui touche la responsabilité en cas de faute, de négligence ou d'erreur commises par un agent de l'administration, cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle se modifie suivant la

nature et les nécessités de chaque service; que dès lors l'administration seule peut en apprécier les conditions et la nature (6 décembre 1855, Rothschild contre Larcher et postes). »

Voir aussi les arrêts du Conseil d'État des 8 août 1844, 9 décembre 1845 et 9 février 1847.

On peut invoquer à l'appui de cette jurisprudence de nombreuses décisions du Tribunal des conflits (20 mai 1850, aff. Maunoury; — 1er juin 1861, aff. Baudry; — 21 novembre 1861, aff. Vincent; — 7 mai 1862, aff. Vincent; — 29 mai 1867, aff. Jourdet; — 25 février 1873, aff. Masson et chemin de fer de Lyon; — 8 février 1873, aff. Blanco; — 1er février 1873, aff. Valéry; — 8 février 1873, aff. de la commune de Calluire).

Dans toutes ces affaires, il y avait nécessité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'État, suivant des règles variables dans chaque branche des services publics.

374. — *Exceptions au principe de la compétence administrative.* — Nous avons vu que le Conseil d'État, en établissant le principe de la compétence administrative, avait réservé le cas où une loi spéciale aurait été attributive de juridiction. C'est ainsi que les tribunaux ordinaires sont appelés à connaître des actions dirigées contre l'État comme responsable des préposés des douanes (Loi des 2-6-22 août 1791, titre XIII, art. 19), des contributions indirectes (Décret du 1er germinal an XIII, art. 29), des chemins de fer de l'Etat (Loi du 15 juillet 1845, art. 22) et en cas de perte de valeurs déclarées insérées dans une lettre (Loi du 4 juin 1859, art. 3).

Voici d'ailleurs le dispositif de ces lois:

Loi des 2-6-22 août 1791, titre XIII, article 19. — « La régie sera responsable du fait de ses préposés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions seulement, sauf son recours contre eux ou leurs cautions. »

Décret du 1er germinal an XIII, article 29. — Si le tribunal juge la saisie-arrêt mal fondée, il pourra condamner la régie non seulement aux frais du procès et à ceux de fourrière, le cas échéant, mais encore à une indemnité

proportionnée à la valeur des objets dont le saisi aura été privé pendant le temps de la saisie jusqu'à leur remise ou l'offre qui en aura été faite; mais cette indemnité ne pourra excéder 1 p. 100 par mois de la valeur desdits objets. »

Loi du 15 juillet 1845, article 22. — « Les concessionnaires ou fermiers d'un chemin de fer seront responsables, soit envers l'État, soit envers les particuliers, du dommage causé par les administrateurs, directeurs ou employés à un titre quelconque au service de l'exploitation du chemin de fer.

« L'État sera soumis à la même responsabilité envers les particuliers, si le chemin de fer est exploité à ses frais et pour son compte. »

Loi du 4 juin 1859, article 3. — « L'administration des postes est responsable jusqu'à concurrence de deux mille francs, et sauf le cas de perte par force majeure, des valeurs insérées dans les lettres et déclarées conformément aux articles 1 et 2 de la présente loi. Elle est déchargée de cette responsabilité par la remise des lettres dont le destinataire ou son fondé de pouvoir a donné reçu. En cas de contestation, l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils. » Cette responsabilité a été élevée à 10,000 fr. par la loi du 25 janvier 1873.

375. — *Action dirigée personnellement contre l'agent.* — Mais si, au lieu d'intenter directement son action contre l'État, la partie attaquait *personnellement* l'agent qui lui a causé le dommage, sans d'ailleurs imputer aucune responsabilité à l'État, quelle serait la juridiction compétente pour en connaître?

Le Tribunal des conflits, dans une instance dirigée contre deux employés des lignes télégraphiques, qui avaient omis de faire parvenir une dépêche en temps utile, semble reconnaître la compétence des tribunaux ordinaires. Le tribunal a pu se fonder sur ce motif que la responsabilité de l'État ne pouvait pas, dans l'espèce, être mise en jeu (juin 1873, aff. Godart).

Voyez, au surplus, dans le même sens, les précédentes décisions du Tribunal des conflits du 20 mai 1850 (D. P.,

50, III, 65), du Conseil d'État des 29 mars 1853 (D. P., 53, III, 55) et 6 décembre 1855 (D. P., 59, III, 34).

Conformément à ces décisions, il est admis que les tribunaux civils sont compétents pour connaître de la demande, lorsqu'il s'agit non d'un acte administratif, mais d'un fait qui constituerait un abus de pouvoir engageant le responsabilité personnelle de l'agent qui aurait agi en dehors des ordres de son supérieur et dépassé les limites de ses attributions.

Ainsi une demande de dommages-intérêts formée contre un préfet à raison des appréciations contenues dans une lettre, est de la compétence de l'autorité judiciaire (Tribunal des conflits 11 décembre 1880).

Dans le même sens, lorsqu'aux actes d'un fonctionnaire se sont mêlés des faits personnels ayant le caractère de faute, l'autorité judiciaire est compétente. Il s'agissait, dans l'espèce, d'un maire ayant interdit l'entrée d'un cimetière (Cass. requête 4 août 1880). Enfin, plus récemment (26 mai 1897), la chambre civile de la Cour de cassation a jugé que s'il appartenait à l'autorité administrative d'examiner si un acte reproché à un maire était entaché d'abus de pouvoir, l'autorité judiciaire n'en était pas moins compétente pour reconnaître la faute personnelle de ce maire, bien qu'elle ait été commise à l'occasion de ses fonctions.

Mais lorsque la faute imputée à l'agent est impersonnelle et relève de ses fonctions, c'est l'autorité administrative qui a seule qualité pour l'apprécier (Montpellier 29 mai 1895, D. P., 95, II, 391).

Il est d'ailleurs utile de faire remarquer que, depuis l'abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII par le décret du 19 septembre 1870, la partie qui veut intenter une action de ce genre n'a plus à se pourvoir devant le Conseil d'État.

376. — La question de savoir si les tribunaux civils sont compétents pour condamner à des dommages-intérêts les percepteurs qui ont à tort exercé des poursuites contre les contribuables se présente fréquemment. Le Conseil d'État s'est prononcé pour l'affirmative (30 juin

1877, Monet; 22 mars 1878, Seillon; 30 juillet 1880, Maurel; 25 janvier 1884, Edoux; 3 décembre 1886, Léchelle; 21 janvier 1887, Bonnier; 22 juin 1888, Caizergues; 7 février 1890, Delamare). Dans toutes ces affaires, le Conseil d'État paraît avoir été dominé par cette idée que les dommages-intérêts sont une conséquence de la nullité des poursuites et que le tribunal, compétent pour prononcer cette nullité, l'est également pour en apprécier les effets. Cette doctrine semble à l'abri de toute critique lorsqu'il s'agit de fixer la somme nécessaire pour indemniser exactement le demandeur du préjudice direct qui est résulté des poursuites; mais il y a d'autres cas où le débiteur poursuit plutôt la réparation de la faute commise par les agents du Trésor, où sa demande est fondée sur un préjudice moral. En pareille circonstance, il semble qu'il y aurait lieu d'appliquer aux poursuites dirigées contre les percepteurs la jurisprudence adoptée par le Conseil d'État lui-même, par la Cour de cassation et par le Tribunal des conflits.

D'après cette jurisprudence, consacrée par l'arrêt du Tribunal des conflits du 3 décembre 1892 et magistralement exposée par M. Laferrière (1er vol., p. 649 et suivantes), il convient de distinguer entre la faute résultant d'un fait personnel de l'agent administratif et celle résultant d'un fait professionnel. Le tribunal civil est compétent dans le premier cas seulement. Dans le second, la demande doit être adressée au ministre de qui relève l'agent incriminé et le ministre apprécie, sauf recours au Conseil d'État, la suite à donner à la demande.

377. — *État personne civile.* — Nous avons maintenant à considérer l'État dans ses rapports avec les particuliers, quand il agit comme personne civile ou privée. Dans ce cas, la compétence judiciaire est la règle, parce qu'il ne s'agit que d'appliquer le droit commun.

Ainsi, l'État, locataire d'un bâtiment, est justiciable des tribunaux ordinaires, si l'action en responsabilité est formée en vertu de l'article 1733 du Code civil (Tribunal des conflits 25 mai 1851; D. P., 51, III, 51; — Cassation 14 novembre 1853; D. P., 54, I, 56, 57).

De même, en cas d'incendie dans une forêt domaniale, l'adjudicataire d'une coupe de bois peut saisir l'autorité judiciaire d'une action en responsabilité, basée sur le défaut de surveillance des agents de l'administration (Conseil d'État 25 février 1864; D. P., 64, III, 83).

De même encore, lorsque l'État est poursuivi en vertu de l'article 1386 du Code civil, comme propriétaire, et à ce titre responsable de la mauvaise construction d'un bâtiment dont la chute a blessé un ouvrier (Tribunal des conflits 24 mai 1884; D. P., 85, III, 110).

L'arrêt est fondé sur ce que la demande n'était pas dirigée contre l'État à raison d'actes faits par l'administration pour l'exécution des services publics auxquels elle est chargée de pourvoir, mais contre l'État, propriétaire d'un bâtiment mal construit et responsable à ce titre, d'après la disposition de l'article 1386 du Code civil.

378. — *Responsabilité de l'État en matière de travaux publics.* — Mais les tribunaux n'ont pas qualité pour apprécier la responsabilité de l'État, en cas d'accidents causés par l'exécution de travaux publics auxquels il procède lui-même. En cette matière la jurisprudence admet en effet la compétence des conseils de préfecture en vertu de la loi du 28 pluviôse an VIII, et cette règle s'applique aux demandes intentées contre l'État aussi bien qu'à celles qui sont dirigées contre l'entrepreneur ou le concessionnaire. Dans notre édition de 1881 nous avons constaté cependant qu'en ce qui concerne les dommages causés aux personnes par l'exécution de travaux publics, l'autorité judiciaire était compétente. Ce système est aujourd'hui abandonné (voir notamment les arrêts du Conseil d'État des 30 novembre 1877, 7 août 1886 et 11 mai 1894, et ceux du Tribunal des conflits du 29 décembre 1877 et du 30 juin 1894). Toutes ces décisions proclament la compétence de l'autorité administrative, c'est-à-dire du conseil de préfecture, qui ne cesse d'avoir qualité pour statuer que si le fait a donné lieu à une poursuite correctionnelle. La Cour de cassation a également jugé (Req. 29 mars 1897) que la juridiction administrative a qualité pour statuer sur les dommages causés

par l'exécution des travaux publics non seulement aux choses, mais encore aux personnes.

Cette question de compétence une fois tranchée, il s'agit de savoir si au fond l'État est responsable des accidents ou dommages causés par son entrepreneur. On ne l'admettait autrefois que si ces accidents provenaient du vice des plans ou des devis proposés par l'administration, ou si l'on constatait un défaut de surveillance de ses agents. Cette opinion, qui s'appuyait notamment sur deux arrêts des 27 mai 1839 et 7 mai 1863, n'a pas été maintenue. Le Conseil d'État a décidé depuis (16 mai 1872) qu'après la faillite de l'entrepreneur des travaux exécutés pour le compte de la ville de Meaux, un recours pouvait être exercé contre la ville (cette décision serait applicable par les mêmes motifs à l'État); que si, en cas d'extraction de matériaux, les propriétaires de terrains étaient invités, par l'article 3 de l'arrêt du Conseil du 7 décembre 1755, à s'adresser aux entrepreneurs, l'État n'était nullement déchargé de la responsabilité qui lui incombait en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur (13 mars 1880). Enfin, l'arrêt du 29 novembre 1889 décide que le propriétaire dont l'immeuble a subi un dommage est fondé à agir contre l'entrepreneur et contre l'État, et que ce dernier est d'autant moins fondé à décliner la responsabilité incombant au maître de l'ouvrage que le conseil de préfecture a nettement fait le départ entre les dommages résultant du fait même de l'exécution des travaux et ceux qui, étant imputables à la négligence ou à l'imprudence de l'entrepreneur, ont été laissés à sa charge.

Ainsi le principe de la responsabilité de l'État est affirmé, et cette responsabilité n'est écartée que lorsqu'un fait personnel est imputé à l'entrepreneur, et aussi lorsque l'action est intentée par ses créanciers personnels.

Mais si les tiers lésés peuvent s'adresser soit à l'entrepreneur, soit au maître de l'ouvrage, il a été décidé que l'entrepreneur condamné à payer une indemnité n'a pas de recours contre l'État, lorsque ce recours est en fait écarté par le cahier des charges.

Dans ce cas, la surveillance que l'État exerçait ne saurait décharger l'entrepreneur de la responsabilité qui pèse sur lui (Conseil d'État 23 mars 1888).

Il est évident, en effet, qu'en ce qui a trait aux rapports de l'État et de l'entrepreneur, la question est réglée par le contrat.

379. — Nous pensons que la même jurisprudence n'est pas applicable aux concessionnaires de l'État.

La concession de travaux publics, dit M. Aucoc dans le tome II, n° 681, de ses *Conférences sur le droit administratif* (1re édition), est un contrat par lequel l'administration attribue aux personnes qui s'engagent à exécuter un travail, le droit de percevoir pour la rémunération de leur industrie et de leurs dépenses une rétribution de ceux qui profiteront du travail. L'administration, au lieu de payer directement le concessionnaire, comme elle le fait pour l'entrepreneur, le substitue au droit qu'elle aurait elle-même de percevoir en prix de transport une plus-value. »

Et, sous le n° 683, M. Aucoc ajoute : « Ce contrat de concession est une convention *sui generis* qui n'a pas d'analogue en droit civil. Il se rapproche beaucoup, par certains points, du marché de travaux publics, mais il s'en éloigne aussi par des points essentiels. Les règles qui régissent ce contrat ne se trouvent le plus souvent ni dans les textes de lois ni dans les règlements. Elles ne se trouvent, en général, que dans les conventions passées avec les concessionnaires, dans les cahiers de charges spéciaux à chaque entreprise. »

De plus, le concessionnaire s'engage à exécuter un travail en courant des chances de gain ou de perte, suivant qu'il aura plus ou moins bien fait ses calculs et que les circonstances seront plus ou moins favorables.

Enfin, le concessionnaire est rémunéré de son travail non pas directement par l'État, comme un entrepreneur, mais par les tiers qui ont recours à son intermédiaire.

De ces considérations, on peut déduire qu'en règle générale l'État n'est pas responsable du fait de ses concessionnaires : mais, comme du droit de contrôle et de sur-

veillance que l'État s'est réservé vis-à-vis de certains concessionnaires, ou de l'obligation où se sont trouvés ces concessionnaires d'accepter les mesures imposées par l'administration relativement aux plans, aux tracés, etc., il pourrait surgir des questions de responsabilité qui pourraient remonter jusqu'à l'État, celui-ci a généralement soin de spécifier dans les cahiers de charges, avec les compagnies de chemins de fer notamment, que tous dommages quelconques résultant des travaux seront supportés et payés par les concessionnaires.

L'État échappe ainsi à toute action en indemnité, d'où qu'elle vienne et de quelque nature qu'elle soit.

380. — Il est de toute évidence que l'État ne saurait être responsable vis-à-vis des particuliers des actes commis par des officiers ministériels dans l'exercice de leurs fonctions, bien qu'il nomme ceux-ci et les assujettisse à un cautionnement : les officiers ministériels agissent sous leur propre responsabilité, sans engager en quoi que ce soit celle de l'État.

On s'est demandé, cependant, si les greffiers ne pourraient pas être assimilés aussi à des fonctionnaires, par la raison qu'ils reçoivent des objets ou sommes d'argent déposés au greffe comme pièces de conviction dans les procès criminels.

Et alors, dans le cas de vol de ces objets ou sommes d'argent, l'État ne devrait-il pas être considéré comme garant de son agent ?

Dans le cas de vol par effraction ou escalade, si la théorie dont nous parlons ci-dessus devait prévaloir, l'État pourrait invoquer le cas de force majeure, qui, d'après une jurisprudence constante, le soustrairait à toute action en responsabilité.

Mais cette distinction ne semble même pas nécessaire à établir, les greffiers n'étant pas des agents du Gouvernement, mais de simples officiers ministériels, personnellement responsables des fonds versés et des objets remis entre leurs mains en vertu de la loi.

Si l'office d'un notaire ou de tout autre officier ministériel venait à être supprimé par suite d'un remaniement

dans une circonscription territoriale ou de la réorganisation judiciaire d'un arrondissement, l'État ne serait pas responsable du dommage causé; en principe, il ne serait tenu à aucune réparation; mais la loi qui autoriserait cette suppression accorderait vraisemblablement une indemnité dont elle fixerait les bases.

381. — L'État est responsable du tort occasionné par un navire de l'État, à la suite d'un abordage, d'un choc ou de tout autre accident causé par le fait, la négligence ou l'imprudence, soit du capitaine, des officiers ou pilote, soit des gens de l'équipage, car l'article 1384 dispose : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. »

Or, les bâtiments de l'État sont bien sous la garde, sous la direction de l'administration de la marine : l'État est donc responsable de l'exécution des ordres de cette administration, ainsi que de celle des règlements de l'administration des postes. Voir les arrêts rendus en ce sens par le Conseil d'État le 7 juillet 1876 (Valéry) et le 2 mai 1890 (Johnsen).

La jurisprudence est la même en cas d'accidents causés dans un port maritime par les fausses manœuvres d'officiers de ports (Conseil d'État 6 mai 1881, Tysack; 27 juin 1890, Chedru et Craquelin) ou en cas de blessures causées par les exercices militaires (29 janvier 1892, Robert; 7 juillet 1893, Jamonet), ou encore en cas de dommages causés aux propriétés par des exercices de tir (29 janvier 1892, Villard).

L'État doit être aussi déclaré responsable envers le propriétaire de l'incendie des bâtiments occupés exclusivement par un détachement de troupes, alors qu'il est établi, d'une part, que c'est dans ces bâtiments que l'incendie a pris naissance, et, d'autre part, qu'il ne peut être attribué à une cause autre que la faute ou la négligence de la troupe.

Ainsi jugé par le Conseil d'État, le 18 février 1864, et renvoi devant le ministre de la guerre pour la liquidation

de l'indemnité due au propriétaire (aff. compagnie d'assurances *la Paternelle*).

Mais il faut remarquer que, pour que la responsabilité de l'État se trouve engagée, il est nécessaire, dans tous les cas, que l'accident, le tort, ait été causé par les agents de l'État dans l'exercice de leurs fonctions, et ne soit pas le résultat de leur fait personnel. Supposez, par exemple, qu'un matelot français endommage volontairement, par vengeance personnelle ou par tout autre motif, la coque ou les agrès d'un bâtiment marchand : la responsabilité de l'État ne sera nullement engagée, parce que l'État, dans ce cas, ne peut empêcher la perpétration d'un acte qui est étranger à son service et qui est le résultat de la détermination personnelle de son auteur.

382. — De même, si le dommage a été causé par un militaire qui s'est servi de ses armes isolément, en dehors des exercices militaires, malgré les ordres de ses chefs, il est hors de doute que l'État n'est pas responsable.

Le Conseil d'État a rendu, dans un cas de l'espèce, le 15 mars 1878, l'arrêt suivant :

« Considérant que le sieur Gaucher soutient que le coup de feu qui l'a blessé a été tiré par un garde mobile du Cantal, s'exerçant au tir; que sa demande tend à faire déclarer l'État responsable de ce fait;

« Mais, considérant qu'il résulte de l'instruction, que, le 11 octobre 1870, jour de l'accident, aucune fraction du corps des mobiles du Cantal ne s'est exercée sur l'ordre ou avec la permission de ses chefs; que, d'autre part, aucun homme du corps n'était employé à un service commandé en armes dans la direction où le coup de feu a été tiré; que, dans ces circonstances, en admettant que l'accident dont le sieur Gaucher a été victime soit imputable à l'imprudence d'un homme du corps qui, malgré les défenses de ses chefs, se serait exercé isolément à tirer des coups de feu avec son arme, l'État ne saurait être déclaré responsable de ce fait et d'en réparer les conséquences. »

Les militaires qui se sont blessés eux-mêmes par imprudence ou négligence n'ont pas droit à une indemnité.

Cependant, si ces blessures proviennent d'un service commandé dans une catastrophe, incendie, inondation, etc..., les militaires peuvent bénéficier d'une pension de retraite.

Mais pourrait-on faire remonter jusqu'au chef qui a commandé le service ayant occasionné les blessures ou la mort de ses soldats, l'action en responsabilité, et l'actionner en dommages-intérêts?

Le tribunal de la Seine, saisi de la question, s'est déclaré incompétent, sur un déclinatoire soulevé par le préfet de la Seine du 17 juin 1870 (aff. Erey contre le ministre la guerre).

383. — Seulement, nous le répétons, lorsque les tribunaux condamnent l'État à des dommages-intérêts comme civilement responsable, ils doivent se borner à fixer le chiffre de la condamnation, mais ils ne peuvent, sans excès de pouvoir, soit ordonner l'exécution par provision, soit déterminer l'époque du payement des sommes allouées : l'exécution des jugements prononçant des condamnations pécuniaires contre l'État étant soumise à des règles particulières que nous avons expliquées dans le chapitre III, auquel nous renvoyons.

Et nous ajouterons que la responsabilité de l'État est purement civile. L'État ne peut donc être atteint par des condamnations présentant un caractère pénal : il n'est possible de prononcer contre lui ni amendes, ni confiscations.

384. — En principe, l'État n'est pas responsable des faits de guerre.

Quand il s'agit de destructions et de ravages occasionnés par l'ennemi, cela ne fait aucun doute.

Mais il peut y avoir lieu à indemnité quand il s'agit de dommages résultant de mesures prises par l'autorité militaire.

Si l'autorité militaire ordonne la démolition de maisons ou bâtiments pour la défense d'une place de guerre, le propriétaire a droit à une indemnité, à moins que ces maisons ou bâtiments n'aient été édifiés dans la zone des servitudes militaires.

Il en est ainsi du moins lorsque l'autorité militaire, librement et volontairement, ou par mesure de précaution, a ordonné les démolitions ou autres dommages.

Mais, si l'état de guerre, si l'attaque, la défense de la place, le combat lui-même ont nécessité ces destructions; si, en outre, il est établi que l'État ne prend possession des lieux qu'éventuellement, l'indemnité ne semble pas due au propriétaire.

Dans la première espèce, il y a une véritable expropriation pour cause d'utilité publique; dans la seconde, il y a comme un cas de force majeure qui n'entraîne pas la responsabilité de l'État.

Au surplus, les dispositions générales relatives aux dommages dont nous venons de parler sont contenues dans la loi des 8-10 juillet 1791 et le décret du 10 août 1853.

La loi spéciale du 6 septembre 1871 n'a pas dérogé au principe général de non-responsabilité : elle s'est bornée à accorder un dédommagement, à titre gracieux, aux victimes de la guerre contre l'Allemagne.

L'article 1er de cette loi porte « qu'un dédommagement sera accordé à tous ceux qui ont subi pendant l'invasion un dommage matériel ».

Et l'article 4 de la même loi :

« Une somme de 6 millions de francs est mise à la disposition des ministres des finances et de l'intérieur pour être, sauf règlement ultérieur, répartie entre ceux qui ont le plus souffert des opérations d'attaque dirigées par l'armée française pour entrer dans Paris. »

Une autre loi du 7 avril 1873 a aussi alloué :

« 1° A la ville de Paris, une somme de 140 millions pour servir à solder les répérations dues, à raison des dommages-intérêts causés à l'intérieur et à l'entour de Paris, par le fait des opérations militaires du deuxième siège et l'insurrection du 18 mars 1871;

« 2° Aux départements envahis, une somme de 120 millions pour le remboursement des impôts payés aux Allemands et pour la réparation de tous dommages subis par le fait de l'invasion, par les individus, les villes, les

communes et les départements pendant la guerre de 1870-1871. »

Une troisième loi, votée le 28 juillet 1874, a accordé un dédommagement aux personnes qui ont éprouvé un préjudice lors des destructions opérées par le génie militaire pour les besoins de la défense nationale.

M. Ducrocq (*Cours de droit administratif*, tome Ier, n° 384) explique ainsi l'économie de cette loi :

« Nous avons exposé précédemment que ces dommages donnaient droit à indemnité, lorsqu'ils étaient nécessités par des mesures préventives et précautionnelles de défense, n'engendrant aucune action en indemnité, lorsqu'ils ont constitué des faits de guerre imposés par les nécessités immédiates de la défense. Aux propriétaires qui se trouvent dans ce dernier cas, la loi du 28 juillet 1874 étend la règle de dédommagement à titre gracieux, établie au profit des victimes des événements de 1870-1871 dans les deux lois précédentes; aux propriétaires qui se trouvent dans le premier cas, et qui pourraient avoir à faire valoir un droit devant les tribunaux, les dispositions de la loi sont offertes à titre de transaction. »

Mais, ces lois (le législateur a eu soin de le déclarer) ne sont que des lois d'exception, des mesures spéciales, qui maintiennent intact le principe de non-responsabilité de l'État pour faits de guerre.

Quant aux réquisitions que l'ennemi fait chez les particuliers, comme l'enlèvement de denrées, bestiaux, fourrages, etc., elles constituent certainement un fait de guerre dont l'État ne saurait être responsable.

Si ces réquisitions ont été faites par l'autorité française, elles doivent être payées par l'administration qui les a pratiquées.

Sur ce dernier point, diverses lois intervenues, au moment de la guerre contre l'Allemagne, paraissent avoir tranché définitivement la question dans le sens précité : loi du 1er septembre 1870; décret du 1er octobre 1870; décret du 7 octobre 1870; décrets des 25 et 29 novembre 1870; loi du 15 juin 1871.

385. — Le tort causé par une émeute ou toute autre

circonstance qui aurait nécessité l'emploi de la force publique n'entraîne pas plus, en principe, la responsabilité de l'État que celui résultant de faits de guerre.

Il y a là un cas de force majeure qui met l'État à l'abri de toute action en responsabilité.

La nécessité de rétablir l'ordre passe avant toute considération privée : *salus populi suprema lex esto.*

Seulement, en cas de dommages occasionnés par une émeute, il pourrait y avoir lieu à l'application de la loi du 10 vendémiaire an IV sur la responsabilité des communes; celle de l'État ne saurait être atteinte par l'application de cette loi; toutefois, en ce qui concerne la ville de Paris, la Cour de cassation (chambres réunies), par un arrêt du 15 mai 1841, a décidé que la loi du 10 vendémiaire an IV n'était pas applicable à la ville de Paris, « attendu que la ville de Paris étant le siège du Gouvernement, c'est au Gouvernement seul que doivent appartenir exclusivement dans cette ville la surveillance et la police générale, la direction et la disposition de la force publique, puisque l'indépendance du Gouvernement serait compromise, si les moyens de conserver la tranquillité publique, dans le lieu où il siège, pouvaient dépendre d'une autre autorité que la sienne. » (Voir dans le même sens quatre autres arrêts de la Cour de cassation, l'un en date du 18 décembre 1843, les deux suivants du 9 avril 1844 et le quatrième du 4 mai 1881.)

En outre, l'article 108 de la loi du 5 avril 1884 porte que la commune n'est pas responsable lorsque la municipalité n'a pas la disposition de la police locale, ni de la force armée. Cette exception s'applique à Paris et à Lyon.

S'ensuit-il que cette responsabilité soit reportée sur l'État? Nous ne le pensons pas; car cette responsabilité ne pourrait résulter que d'une loi.

Dans la séance de l'Académie des sciences morales et politiques du 12 juin 1886, M. Batbie a fait remarquer que la responsabilité de l'État n'a pas été admise pour Paris et Lyon, parce que ces villes étaient protégées par le maximum de force dont l'État peut disposer. Si cette force se trouve insuffisante pour assurer le respect des

personnes et des propriétés, c'est qu'on est en présence d'un cas de force majeure contre laquelle on ne peut rien. (*Journal Officiel* du 1er juillet 1886.)

En fait, l'État a, dans certaines circonstances, consenti, comme nous l'avons dit plus haut, à accorder des dédommagements aux particuliers à la suite d'une émeute ou d'une insurrection; mais c'est à titre gracieux qu'il a pris cette dépense à sa charge: c'est ce qui résulte notamment d'un décret du 24 décembre 1851, ainsi conçu:

« Considérant qu'aux termes de la loi du 10 vendémiaire an IV, les communes sont responsables des délits commis à force ouverte par des attroupements ou des rassemblements, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donnent lieu;

« Considérant, néanmoins, que la ville de Paris est dans une situation exceptionnelle qui n'autorise pas d'une manière absolue à faire peser sur elle cette responsabilité;

« Considérant que, si l'État n'est soumis, à cet égard, à aucune obligation légale, il est conforme aux règles de l'équité et d'une saine politique, de réparer des malheurs immérités, et d'effacer autant que possible les douloureux souvenirs de nos discordes civiles;

. . . . . .

« Décrète:

« Il est ouvert au ministre de l'intérieur un crédit de 5,600,000 fr., applicable à la liquidation des indemnités à accorder aux particuliers dont les propriétés ont souffert des dommages matériels, par suite des événements de février et de juin 1848. »

Nous pouvons citer, dans le même ordre d'idées, les lois des 26 juillet 1892, 8 août 1893 et 3 avril 1894, qui ont ouvert au ministère de l'intérieur des crédits extraordinaires pour :

1° Indemnités aux victimes des explosions des 11, 27 mars et 25 avril 1892, à Paris;

2° Indemnités aux victimes de l'explosion du 8 novembre 1892, à Paris;

3° Indemnités et secours accordés à l'occasion des explosions des 12 et 20 février 1894, à Paris.

Une loi du 4 décembre 1896 a également ouvert au ministère de l'intérieur, au titre du chapitre des subventions et secours, un crédit supplémentaire destiné à allouer des secours aux victimes des troubles de Paris en juillet 1893 et de Lyon en juin 1894.

CHAPITRE XIII

DES DÉCHÉANCES ET PRESCRIPTIONS ÉTABLIES A L'EFFET DE LIBÉRER LE TRÉSOR PUBLIC

SOMMAIRE

386. — Raisons d'État qui justifient les déchéances et prescriptions particulières établies pour assurer la prompte libération du Trésor public.
387. — Législation sur les déchéances, de 1789 à 1831. Arriéré antérieur à l'an V et à l'an IX ; arriéré antérieur à 1816.
388. — Déchéance ou prescription quinquennale établie par la loi du 29 janvier 1831.
389 — Clôture définitive de l'arriéré antérieur à 1816, par la loi du 4 mai 1834.
390. — Explications des dispositions de la loi du 29 janvier 1831 qui ont établi, au profit de l'État, la déchéance quinquennale pour l'avenir.
391. — La créance doit être, non seulement liquidée et ordonnancée, mais payée dans le délai de cinq années.
392. — Ce délai court-il pendant les instances judiciaires ou administratives ?
393. — A quels exercices se rattachent les créances dues par l'État ?
394. — Le pourvoi au Conseil d'État interrompt la déchéance ; mais les oppositions formées sur les sommes dues par l'État n'ont pas pour effet de suspendre la prescription.
395. — Le fait de l'administration interrompt également la déchéance quinquennale. — Que doit-on entendre par ces mots : *fait de l'administration?*
396. — Droit du créancier de se faire délivrer un bulletin de dépôt.
397. — Moyen à employer dans le cas où un ministre refuserait de statuer sur une réclamation à l'effet d'obtenir la liquidation, l'ordonnancement et le payement d'une créance sur l'Etat.
398. — La réclamation du créancier doit demander formellement la liquidation et l'ordonnancement de la créance.
399. — La déchéance est opposable aux mineurs et autres incapables.
400. — Quel est le sens légal du mot *créance* employé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 ?
401. — Doit-on considérer comme une créance exposée à la déchéance quinquennale, l'action en restitution de l'actif d'une succession tombée en déshérence et dont l'État a été envoyé en possession ?
402. — Cette déchéance est-elle opposable aux créances qui existent contre une succession recueillie par l'État à titre de déshérence ? — Arrêt du Conseil d'État ; — observations.
403. — Elle ne peut être opposée à une demande en restitution de la succession, formée par les héritiers ; — arrêt du Conseil d'État.

404. — L'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, pour tous les droits réels ou personnels qui n'auraient pas pour résultat de le constituer débiteur d'une somme.
405. — L'application des déchéances établies contre les créanciers de l'État est exclusivement dans les attributions des ministres.
406. — Le ministre peut statuer sur la déchéance avant la décision des questions préalables à la discussion du fond.
407. — D'après la loi de 1831, il n'y a plus aucune différence, quant au sens légal, entre les mots *déchéance* et *prescription*.
408. — Le ministre ne pourrait, dans une convention, déroger aux dispositions de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.
409. — Délai accordé aux créanciers résidant hors du territoire européen.
410. — La déchéance est applicable aux dépenses des budgets locaux des colonies et à celles des budgets annexes.
411. — Doit-on appliquer la déchéance quinquennale aux dettes départementales ?
412. — On ne peut en faire usage contre les créanciers des communes.
413. — La déchéance résultant de la loi de 1831 est uniquement opposable au nom de l'État et à son profit ; — conséquences qui en résultent.
414. — Déchéances spéciales consenties par des marchés ou conventions avec l'État, notamment pour les services de la guerre.
415. — Déchéance ou prescription de cinq ans applicable aux arrérages des rentes sur l'État.
416. — La demande de payement de ces arrérages, faite conformément à l'avis du Conseil d'État du 13 avril 1809, est-elle interruptive de cette déchéance ?
417. — Le capital des rentes est imprescriptible ; — avis du Conseil d'État du 27 juin 1834 et du 14 juillet 1838.
418. — Extinction présumée, après trois ans sans réclamation, des rentes viagères sur l'État.
419. — Déchéance ou prescription triennale des arrérages des pensions sur l'État
420. — Délai pour faire valoir les droits à la pension, sous peine de déchéance.
421. — Traites du caissier général du Trésor public assimilées aux lettres de change, par le décret du 11 janvier 1808.
422. — Les dispositions du décret du 11 janvier 1808 sont-elles applicables aux *bons du Trésor ?*
423. — La déchéance quinquennale est-elle applicable aux traites du caissier central et aux *bons du Trésor ?*
424. — Décision ministérielle du 24 décembre 1847.
425. — Déchéance de cinq ans relative aux sommes déposées dans les bureaux de poste.
426. — La somme versée à la poste est-elle acquise à l'État, lorsque, ayant été réclamée dans les cinq années, elle n'a pas été payée dans le même délai ?
427. — Déchéance ou prescription des sommes versées à l'ancienne caisse d'amortissement, d'après la loi du 6 juin 1840 ; — motifs de cette loi.
428. — Prescription quinquennale des intérêts de ces sommes, conformément à l'avis du Conseil d'État du 24 mars 1809.
429. — Interruption de la prescription par *le fait de l'État* et par suite de pourvoi au Conseil d'État.

430. — Prescription des créances sur l'ancienne caisse de la dotation de l'armée.

431. — La loi du 16 avril 1895 a modifié la législation de la Caisse actuelle des dépôts et consignations.

432. — Déchéance ou prescription des réclamations à fin de restitution des droits et amendes d'enregistrement, timbre, greffe et hypothèques, des droits des contributions indirectes et de douane indûment perçus.

386. — Le bon ordre de la comptabilité publique exige que l'on fixe un délai particulier pour la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des créances dues par l'État; ce délai passé, la dette de l'État doit être prescrite, et la déchéance encourue.

Laisser les créanciers de l'État se prévaloir des dispositions du droit commun, serait exposer la société tout entière aux plus graves préjudices.

Comment connaître la véritable situation du Trésor, s'il était permis à ses créanciers de réclamer pendant trente ans le paiement de leurs créances? La liquidation et le remboursement de cet arriéré absorberaient les ressources disponibles de l'État, empêcheraient de faire face aux besoins quotidiens de tous les services, et jetteraient le désordre et la désorganisation dans toutes les parties de l'administration publique.

Si la prescription, comme moyen d'acquérir ou de se libérer par un certain laps de temps, a été jugée nécessaire entre particuliers, à plus forte raison faut-il admettre l'indispensable nécessité des prescriptions et déchéances établies dans l'intérêt du Trésor public.

L'emploi de ces déchéances a cependant fait naître des récriminations passionnées; et l'on doit convenir que, au début, la législation sur cette matière laissait beaucoup à l'arbitraire.

Mais, tout en admettant l'abus qui a pu être fait, de 1793 à 1830, de ce mode de libération, on doit reconnaître que le principe même du droit de déchéance n'est certainement pas contestable.

387. — Avant d'examiner la législation actuellement en vigueur sur les prescriptions des créances dues par l'État, il ne sera pas sans intérêt d'exposer brièvement l'analyse

des diverses mesures législatives qui, de 1789 à 1831, ont été successivement adoptées pour établir la liquidation des dettes de l'État et assurer sa libération.

Par ses déclarations des 17 juin et 13 juillet 1789, l'Assemblée constituante proclama « qu'elle mettait dès à présent les créanciers de l'État sous la garde de l'honneur et de la loyauté française, et que, dans aucun cas, et sous aucun prétexte, il ne pourrait être fait aucune nouvelle retenue ni réduction quelconque sur aucune des parties de la dette publique ».

Pour assurer l'exécution de ces déclarations, l'Assemblée institua dans son sein un comité, et se réserva de juger, sur son rapport, les créances contestées.

Bientôt, par le décret du 22 décembre 1790, elle créa une direction générale de liquidation.

Malheureusement, les événements qui suivirent paralysèrent l'effet de ces premières mesures; le sort des créanciers de l'État resta précaire et incertain pendant un grand nombre d'années, et l'arriéré de la dette puplique ne fit que s'accroître jusqu'à l'établissement du Consulat.

A cette époque mémorable, dès que le premier Consul eut rassuré la France par ses victoires, il sentit l'indispensable nécessité de rétablir l'ordre dans les finances: à cet effet, un premier arrêté du Gouvernement, en date du 23 vendémiaire an IX, confia la liquidation de l'arriéré à un liquidateur général.

Un second arrêté, du 13 prairial an X, institua un conseil de liquidation générale, dans le but d'arriver à un résultat définitif.

Le conseil de liquidation jugeait sur la production des titres des parties.

Le recours contre ses décisions était déféré au Conseil d'État. — Les arrêtés du conseil de liquidation, pris à l'unanimité, devaient recevoir leur exécution provisoire, sans que le recours au Gouvernement pût la suspendre. — En cas de diversité d'opinion dans le conseil de liquidation, il en était fait par le conseiller d'État, directeur général, un rapport au Conseil d'État, et la liquidation y

était jugée comme affaire contentieuse. Au premier Conseil d'État du mois, le conseiller directeur général présentait aux consuls, séant au Conseil d'État, le tableau des liquidations arrêtées dans le mois précédent au conseil de liquidation, ou définitivement arrêtées au Conseil d'État (art 8 et 9).

Malgré l'énergique impulsion que le premier Consul savait donner à l'exécution de tous les actes de son gouvernement, la liquidation de l'énorme arriéré de la dette publique n'était point encore achevée au commencement de 1808. — Les créanciers de l'État, soit qu'ils eussent des doutes sur la sincérité de leurs droits, soit qu'ils redoutassent la sévérité des liquidateurs, ajournaient la production de leurs titres, et, par des retards calculés, mettaient souvent la direction de la liquidation dans l'impossibilité de statuer sur leurs créances. — Cependant, il importait de faire cesser promptement une telle situation, qui épuisait sans cesse les ressources du Trésor et compromettait le crédit public.

C'est dans ce but que furent rendus les décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809.

Le premier de ces décrets fait défense, par son article 3, au conseil général de liquidation, d'admettre aucune liquidation pour créances dont l'origine remonte à une date antérieure au 1er vendémiaire an V, *quelles que soient la nature et la cause de ces créances.*

L'article 12 enjoint au conseil général de liquidation de prononcer, dans le courant de 1808, et dans l'état où se trouveront les productions, sur les demandes en liquidation pour services des ans V, VI, VII et VIII.

Le second décret approuve les états des créances arriérées sur les ans V, VI, VII et VIII, liquidées par le conseil de liquidation, et renvoie au ministre d'État, directeur général de la liquidation, l'examen de toutes les demandes dans le cas des exceptions proposées par la commission spéciale, pour y être fait droit avant le 1er juillet 1810, et, après cette époque, à l'administration des domaines la liquidation de deux sortes de créances seulement, savoir :

1° Celles données en paiement de biens nationaux (art. 9);

2° Les remboursements réclamés par les engagistes et échangistes dépossédés depuis la loi du 11 pluviôse an XII (art. 10).

Les décrets que nous venons d'analyser furent sanctionnés par la loi de finances du 15 janvier 1810, dont l'article 12 porte : « Le conseil général de liquidation de la dette publique est supprimé à partir du 1er juillet 1810; les liquidations qui restent à faire seront entièrement terminées dans ce délai, conformément aux décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809. »

Tel fut le sort de toutes les créances antérieures à l'an V et à l'an IX, et l'on voit qu'il n'y eut d'exceptées de la déchéance établie que les seules créances mentionnées dans les articles 9 et 10 du décret du 13 décembre 1809. C'est au reste ce qui a été constamment décidé par le Conseil d'État.

Après les événements de 1814 et 1815, il devint nécessaire de régler définitivement l'énorme arriéré que le gouvernement impérial laissait à solder. Dans ce but, la loi de finances du 25 mars 1817 disposa :

« Art. 5. — Les créanciers de l'arriéré seront tenus de produire leurs titres dans le délai de six mois après la publication de la présente loi, sans préjudice de l'observation des délais déjà fixés et des déchéances encourues ou à encourir; passé ce délai, ils ne seront plus admis.

« Art. 6. — Dans les trois mois après l'expiration du même délai, les ministres remettront au ministre des finances un état détaillé des créances produites à leurs départements respectifs et qu'ils jugeront devoir légitimement faire partie de l'arriéré. Le ministre des finances fera dresser, d'après ces documents, un tableau général de l'arriéré antérieur à 1816, qui sera communiqué aux Chambres dans la session suivante. »

Ces dispositions confirmaient les déchéances relatives à l'arriéré antérieur à l'an IX et ne respectaient pas même les exceptions créées par le décret du 13 décembre 1809.

Mais il suffisait aux créanciers, pour échapper à l'effet de cette loi, de former leur demande et de produire leurs titres dans le délai fixé : tandis qu'il en avait été autrement pour l'arriéré de l'an V, le décret de 1808 ayant déclaré ces créances à jamais éteintes, qu'elles eussent fait ou non l'objet d'une réclamation. Le tableau de l'arriéré antérieur à 1816, qui fut communiqué aux Chambres à la session de 1818, fut limité, sauf les réductions qui pourraient avoir lieu par suite des liquidations, à la somme de soixante et un millions sept cent quatre-vingt mille francs pour les créances de 1801 à 1810, et à celle de deux cent quatre-vingt-dix-sept millions six cent trente mille francs, également sauf réduction, pour les créances de 1810 à 1816.

La loi du 25 mars 1817 avait fixé un délai fatal pour les réclamations des créances non liquidées ; mais un très grand nombre de créances de l'arriéré avaient été liquidées, et quelques-unes même inscrites sur le grand-livre de la dette publique, sans que les ayants droit se fussent mis en devoir d'en exiger le paiement ou d'en retirer le certificat d'inscription : il importait de mettre un terme à cette situation, qui encombrait le Trésor d'une dette flotante sur laquelle les spéculations de toutes espèces ne manqueraient pas de s'exercer, le plus souvent au détriment des véritables propriétaires de la créance.

Pour arrêter ces abus, la loi du 17 août 1822 établit, dans son titre Ier, la fixation définitive des moyens de libération de l'arriéré.

Après avoir, par les articles 1 à 4, mis à la disposition du ministre des finances des crédits suffisants pour faire face aux créances liquidées, l'article 5 ajoute :

« Les rentes et créances de toute nature provenant des anciennes liquidations ou de l'arriéré des divers ministères, pour tous les exercices antérieurs au 1er janvier 1816, dont l'inscription ou le paiement n'aurait pas été réclamé avant le 1er avril 1823, pour les propriétaires domiciliés en Europe, et avant le 1er janvier suivant, pour ceux résidant dans les colonies, seront éteintes et amorties définitivement au profit de l'État. »

Une ordonnance royale du 25 décembre 1822 détermina les formalités à remplir par les créanciers de l'arriéré antérieur à 1816, pour éviter la déchéance prononcée par cet article.

Les principales de ces formalités consistaient dans l'obligation du visa apposé sur le titre présenté et dans le bulletin de dépôt constatant l'enregistrement de la réclamation sur un registre ouvert et dressé dans chaque ministère liquidateur.

Tel était l'état de la législation relative à l'arriéré antérieur à 1816, à l'époque de la révolution de 1830.

388. — Le gouvernement qui succédait à celui de la Restauration, obligé de faire des dépenses considérables pour parer à toutes les éventualités qui pouvaient surgir de l'ébranlement profond imprimé à la politique européenne, comprit qu'il fallait adopter des mesures promptes et énergiques pour le règlement définitif de l'arriéré et pour prévenir une nouvelle accumulation des créances dues par l'État.

C'est dans ce double but que furent adoptés les articles 8, 9 et 10 de la loi de finances du 29 janvier 1831, ainsi conçus :

« Ar. 8. — Toute créance portant sur l'arriéré antérieur à 1816 et dont le titulaire ou les ayants cause n'auront pas fourni, avant le 1er janvier 1832, les justifications nécessaires pour la délivrance du titre de paiement, sera définitivement atteinte et amortie au profit de l'État.

« Art. 9. — Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de cet exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

« Le montant des créances frappées d'opposition sera, à l'époque de la clôture des paiements, versé à la Caisse des dépôts et consignations.

« Le terme de prescription des créances portant sur les exercices 1830 et antérieurs est fixé au 31 décembre 1834, pour les créanciers domiciliés en Europe, et au 31 décembre 1835, pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

« Art. 10. — Les dispositions des deux articles précédents ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'État.

« Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministère compétent un bulletin indiquant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui. »

389. — Enfin, la loi du 4 mai 1834, portant règlement définitif du budget de 1831, est revenue sur les créances de l'arriéré antérieur à 1816, pour fixer un délai à la liquidation de ces créances, en obligeant les ministres à statuer définitivement, par admission ou rejet, sur toutes les réclamations régulièrement introduites; l'article 11 de cette loi porte :

« La liquidation des créances dont l'origine remonte à une époque antérieure au 1er janvier 1816 sera définitivement close au 1er juillet 1834.

« Les ministres sont tenus de prononcer avant cette époque, par admission ou rejet et dans l'état où elles se trouvent, sur toutes les réclamations régulièrement introduites et qui n'auraient pas encore été l'objet d'une décision, toutes les déchéances encourues d'après les lois et règlements antérieurs, ainsi que les rejets non attaqués en temps utile devant le Conseil d'État ou confirmés par lui, étant d'ailleurs irrévocables, et ne pouvant plus être remis en question, pour quelque cause et sous quelque forme que ce soit.

« Passé le 1er juillet 1834, aucune ordonnance de paiement ne pourra être délivrée pour créances antérieures à 1816.

« Les créances admises postérieurement au 1er juillet 1834, par suite de pourvois formés devant le Conseil d'État, ne pourront être acquittées qu'en vertu d'un crédit spécial, qui sera demandé aux Chambres dans la session de 1835. »

Cet article a définitivement clos la série des mesures applicables à l'arriéré antérieur à 1816; de telle sorte qu'il n'est pas plus permis actuellement de faire revivre des droits sur cet arriéré que sur celui antérieur à l'an IX et à l'an V.

390. — Aussi, sans nous arrêter davantage sur des actes qui ont reçu leur exécution depuis un grand nombre d'années, nous reviendrons sur celles des dispositions de la loi du 29 janvier 1831 qui ont établi, *pour l'avenir*, la déchéance ou prescription de cinq ans, au profit de l'État, comme une règle générale et permanente.

On l'a vu, l'article 9 de cette loi prononce la déchéance contre toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen.

391. — Il ne suffirait donc pas que la liquidation eût été faite dans le délai : la déchéance serait encourue, si la créance ayant été liquidée et ordonnancée, le paiement n'avait pas eu lieu dans les cinq années (Arrêt du Conseil d'État du 15 juillet 1842).

392. — Ce délai de cinq ans continue-t-il à courir lorsqu'il s'agit d'une créance litigieuse pouvant être directement réclamée devant le tribunal civil ou le conseil de préfecture, lorsqu'il y a, par conséquent, une instance judiciaire ou administrative?

Dans la première édition de cet ouvrage, on s'est prononcé pour l'affirmative, par ce motif que les jugements sont des actes simplement déclaratifs et non constitutifs des créances pour le paiement desquelles ils prononcent des condamnations. Deux arrêts étaient cités à l'appui de

ce système (23 juillet 1837 et 26 juillet 1844); mais nous devons reconnaître que le Conseil d'État n'a pas persisté dans cette jurisprudence. Sans doute, si l'instance judiciaire est entamée plus de cinq ans après l'exercice auquel se rattache la créance, les intéressés ne sauraient être relevés de la déchéance déjà encourue (Arrêts des 17 mai 1855, 28 mai 1866 et 25 février 1881, aff. Raveaud). Mais un grand nombre d'arrêts admettent les droits des créanciers qui ont introduit contre l'État des actions devant les tribunaux avant l'expiration du délai de cinq ans. On peut citer notamment les arrêts des 8 janvier 1847 (aff. Lerouge); 5 avril 1851 (aff. Prus); 12 janvier 1854 (aff. Birkel et aff. Fortier). Il a été décidé en ce sens que la demande judiciaire en restitution de fruits formée contre l'État, à raison de l'indue possession d'un immeuble et l'instance qui a suivi et a abouti à un jugement au profit du demandeur mettent celui-ci à l'abri de la déchéance quinquennale (12 avril 1851 et 23 juillet 1857). Il résulte également d'un arrêt du 9 mars 1854, que les instances engagées devant les tribunaux produisent, au point de vue de l'interruption de la prescription, le même effet que les instances administratives. De même, lorsqu'il est intervenu un jugement portant que les dommages-intérêts dus par l'État seront fixés par des experts, et que l'expertise n'a pas eu lieu, cet état de choses constitue une instance judiciaire encore pendante, et ne permet pas à l'État d'opposer à son créancier la déchéance (Arrêt du 4 juillet 1862).

On peut donc dire que lorsque l'instance judiciaire ou administrative a été introduite pendant les délais de déchéance et qu'elle s'achève après l'exiration de ces délais, les droits du créancier ont été conservés et la déchéance ne lui est pas opposable.

Cette interprétation est contraire à la lettre de l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831, aux termes duquel la déchéance n'est suspendue que dans deux cas : 1° s'il y a fait de l'administration ; 2° s'il y a pourvoi devant le Conseil d'État.

Toutefois, on peut faire observer qu'on n'intente une

action judiciaire contre l'État que lorsqu'il a refusé de se libérer amiablement, et que ce refus, reconnu mal fondé par la juridiction compétente, constitue un fait de l'administration, et a, par conséquent, pour effet d'interrompre la prescription.

Mais, une fois l'instance judiciaire terminée, si la partie qui a obtenu gain de cause contre l'État laisse écouler cinq exercices sans réclamer ce qui lui est dû en vertu du jugement ou de l'arrêt définitif, la déchéance est certainement encourue. La décision judiciaire forme le titre de créance de l'adversaire de l'État et il appartient à celui-ci de faire produire à cette décision tous ses effets. S'il reste dans l'inaction, le retard n'est pas imputable à l'administration.

Il est de toute évidence, d'ailleurs, qu'une instance à laquelle l'État n'aurait pas été appelé ne serait pas à son égard interruptive de la prescription; et si, à la suite d'une instance semblable, un recours était dirigé contre l'État plus de cinq ans après l'origine de la créance, la déchéance quinquennale serait opposable. Ce serait le cas d'appliquer ici le principe que les jugements sont déclaratifs et non constitutifs des créances.

De même la déchéance ne serait pas suspendue par une instance judiciaire intentée *devant un juge incompétent.* L'art. 2246 qui décide le contraire est spécial à la prescription afin d'acquérir ou de se libérer, et n'est pas applicable en matière de prescription de dettes de l'État (Arrêts des 23 juin 1848, 29 juillet 1849 et 19 mai 1853, aff. Touillet).

L'arrêt rendu dans cette dernière affaire est ainsi motivé :

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que le paiement des sommes dont les héritiers de la dame veuve Touillet se prétendent créanciers n'a été régulièrement demandé par eux qu'à la date du 23 août 1848; que si, par un mémoire adressé au conseil de préfecture le 25 septembre 1842, ils ont demandé le paiement desdites créances, cette réclamation, formée devant une autorité incompétente, ne constitue pas une demande régulière dans le sens de la loi du 29 janvier 1831....;

« Que dès lors c'est avec avec raison que le ministre des finances a rejeté pour cause de déchéance la réclamation présentée le 25 août 1848 par les héritiers de la veuve Touillet. »

Deux arrêts plus récents (12 mars 1880, aff. de Plazanet, et 11 mai 1888, aff. Samson) ont été rendus dans le même sens par le Conseil d'État.

393. — Mais pour que la déchéance puisse être opposée au nom de l'État, il faut que la créance ait été constituée de manière à la rendre susceptible d'être liquidée, ordonnancée et payée.

Par exemple, si une créance était subordonnée à l'événement d'une condition, ou retardée jusqu'à un terme fixé, la déchéance ne commencerait à courir que du jour de l'événement de la condition ou de l'arrivée du terme (Code civil, art. 1181, 1186), parce que la liquidation ne pourrait en être demandée auparavant.

Cette opinion est conforme à un arrêt du Conseil d'État du 30 mars 1842, qui a décidé que l'indemnité due par l'État à un révélateur de biens engagés célés, lorsqu'elle consiste dans une quote-part de la valeur des biens, ou de ce que la révélation fera rentrer au Trésor, appartient, pour la liquidation, non à l'année où les détenteurs des biens révélés ont fait leur soumission, mais à celle où le préfet et le ministre des finances ont fixé la somme à payer par les engagistes; et, en conséquence, la déchéance quinquennale ne court au profit de l'État qu'à partir de cet exercice. — Ce n'est, en effet, qu'à partir de la fixation de la somme à payer par l'engagiste, que la créance du révélateur est constituée : la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ne peuvent donc en être exigés avant cette époque, et, par conséquent, la déchéance ne peut commencer à courir auparavant.

La question de savoir à quel exercice se rattachent les créances dues par l'État a donné lieu à divers arrêts qu'il est intéressant de connaître.

Lorsque l'État est exposé à un double paiement, parce qu'il a payé le prix de vente d'un immeuble dotal sans justification d'emploi, le délai pendant lequel cette action

peut être intentée court-il contre la femme à partir de la vente, ou seulement à partir du jour où celle-ci, ayant obtenu sa séparation de biens, était en mesure d'agir? Le Conseil d'État s'est prononcé dans le premier sens, « attendu que si le paiement irrégulièrement fait et non suivi de remploi n'a pu libérer l'État vis-à-vis de la dame Doucerain, ce paiement n'a changé ni la nature de la créance, ni l'exercice auquel elle appartenait » (19 mai 1853).

Si une indemnité a été promise à un particulier pour le cas où il n'obtiendrait pas la concession d'un chemin de fer, le droit à cette indemnité s'ouvre à partir du jour où le chemin a été adjugé à des tiers (21 juillet 1853).

En 1826, l'État a élevé rue Neuve-de-Luxembourg des constructions sur un terrain grevé d'une servitude de non-bâtir. Un arrêt de la cour de Paris du 21 décembre 1852 n'a pas ordonné la démolition de ces constructions, comme le demandaient les héritiers Delamarre, mais il a condamné l'Etat à leur payer 2,000 fr. de dommages-intérêts.

Le ministre des finances ayant prétendu que cette créance était prescrite parce qu'elle remontait à 1826, le Conseil d'État a annulé sa décision par le motif que le sieur Delamarre n'a eu qu'en 1852 un droit acquis à cette indemnité (21 février 1857).

Un décret du 7 mai 1810 a accordé un prix de 1,000,000 de francs à l'inventeur de la meilleure machine propre à filer le lin; le concours ouvert en exécution de ce décret a été clôturé en mai 1813. Beaucoup plus tard, une pension à titre de récompense nationale ayant été allouée en vertu de la loi du 7 juin 1853 aux héritiers de Philippe de Girard, ceux-ci ont soutenu que cette loi consacrait le droit de leur auteur au prix d'un million. Mais il a été jugé que ce droit aurait dû être réclamé à partir de 1813 et que, par conséquent, la déchéance était encourue (1er mars 1860).

D'après un arrêt du Conseil d'État du 2 juillet 1875, la date d'une créance de dépens est déterminée par celle de l'arrêt qui la constitue définitivement, et le créancier

n'est pas fondé à soutenir que c'est l'exécutoire qui doit servir de point de départ au délai de cinq ans.

Lorsqu'un droit d'agir contre l'État n'a été révélé que tardivement à celui qui se prétend son créancier, cette circonstance ne peut avoir pour effet de retarder le point de départ de la déchéance. Il appartenait à l'intéressé de se mieux renseigner sur l'existence de sa créance (Conseil d'État 27 avril 1850, aff. de Grüsse; — 4 juin 1875, aff. Lacaussade; — 12 mars 1880, aff. de Plazanet; — 6 février 1883, aff. Cie *La Providence;* — 17 mai 1895, aff. Salvy Lauret.) Pour échapper à la déchéance, la demande de paiement doit avoir été introduite dans les cinq ans de l'ouverture de l'exercice où le droit a été acquis.

394. — En cas de pourvoi au Conseil d'État contre la décision du ministre refusant la liquidation de la créance, à partir de quelle époque courra le délai de cinq ans fixé pour la déchéance, si le Conseil admet le recours et constate la légitimité de la créance réclamée?

D'après plusieurs arrêts du Conseil des 14 janvier 1842, 8 février et 26 juillet 1855, la créance ainsi reconnue appartient à l'exercice de l'année dans laquelle cette décision est rendue; par conséquent, le délai de cinq ans court de l'ouverture de cet exercice.

Cette décision est conforme à l'article 10 de la loi, qui excepte de la déchéance prononcée par l'article 9, les créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais fixés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'État.

L'article 10 lui-même n'est que l'application de la règle: *Contra non valentem agere non currit præscriptio.* « Il était utile, dit M. Duvergier, dans ses notes sur cet article, que cette disposition fût insérée dans la loi; car, jusqu'à ce jour, la jurisprudence a été d'une rigueur excessive dans l'application de la déchéance. Vainement, les créanciers de l'État offraient-ils de prouver qu'ils n'avaient pas pu réclamer dans les délais prescrits, que cette impossibilité résultait même du fait de l'administration, ils étaient impitoyablement repoussés. »

Mais il a été décidé par le Conseil d'État (Arrêt du 28 novembre 1839) qu'une opposition formée sur une créance due par l'État, et l'instance à laquelle elle a donné lieu, n'ont pas pour effet de suspendre la prescription et de dispenser le titulaire d'actes conservatoires auprès de l'administration.

Il est, en effet, évident que les oppositions de cette nature tendent uniquement à faire attribuer aux créanciers saisissants les sommes dues à la partie saisie. Or, lors même que cette attribution aurait été prononcée par un jugement de validité, la créance, devenue payable au saisissant, n'aurait pas pour cela changé de nature. Elle n'en serait pas moins restée une créance du Trésor, soumise à toutes les lois qui régissent l'acquittement des créances de l'État. Le jugement de validité aurait réglé les droits du saisissant vis-à-vis du saisi, mais non les droits du saisi ou de ses représentants vis-à-vis du Trésor.

C'est même sur ces principes qu'est basé l'article 10 de la loi du 8 juillet 1837, abrogeant le deuxième paragraphe de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, qui prescrivait le versement en fin d'exercice à la Caisse des dépôts et consignations de toutes les sommes dues par l'État et grevées d'oppositions. (Voy. n° 76.)

De même, la demande faite par un créancier d'un certificat constatant les sommes dues par l'État n'a pas un effet interruptif de la prescription, et la délivrance de ce certificat n'emporte pas de la part de l'administration renonciation à la prescription (Arrêt du 28 mai 1838, aff. Chevrière).

395. — Mais que doit-on entendre par ces mots : *fait de l'administration ?*

La loi, en ne s'expliquant pas sur la signification légale de ces expressions, a laissé, par cela même, au Conseil d'État la plus grande latitude pour apprécier les diverses circonstances qui peuvent motiver, par suite du fait de l'administration, l'exception à la déchéance.

Ainsi, par arrêt du 4 juillet 1838, le Conseil d'État a jugé que, lorsqu'une demande en indemnité contre

l'État avait été formée par un propriétaire d'usine les 15 juillet et 10 septembre 1829, et que l'administration n'avait désigné son expert que le 12 janvier 1836, postérieurement au terme de déchéance fixé par la loi du 29 janvier 1831, ce retard, provenant du fait de l'administration, devait faire écarter la déchéance invoquée par le ministre liquidateur.

La même solution serait sans doute admise, s'il était clairement démontré qu'après la demande régulièrement introduite, l'administration a retenu et égaré des pièces décisives, qu'elle n'aurait retrouvées qu'après le délai de cinq années. Cette circonstance, qui serait le fait de l'administration, devrait faire repousser l'application de la déchéance.

De même, s'il était démontré que, malgré toutes les réclamations faites en temps utile, et après la liquidation et l'ordonnancement de la créance, le ministre a refusé de la payer, à défaut d'un crédit spécial voté à cet effet par les Chambres, ainsi que l'exigent les lois de finances, cette circonstance, de force majeure, qui serait le fait de l'État, devrait garantir le créancier contre l'application de la déchéance quinquennale.

La déchéance ne peut pas non plus être opposée lorsque le ministre a sursis à statuer sur la demande du réclamant (Arrêt du 16 avril 1863), ou lorsque le préfet, dans le but de sauvegarder les droits du Trésor, a retenu jusqu'à la liquidation définitive des comptes d'une entreprise le récépissé du cautionnement de l'adjudicataire, et que celui-ci a été ainsi mis dans l'impossibilité de toucher les intérêts de ce cautionnement (10 janvier 1856). Mais si les intérêts d'une somme versée à titre de cautionnement ont cessé d'être ordonnancés par suite du refus du titulaire de compléter cette garantie, cette situation ne constitue pas un fait de l'administration; elle provient de la négligence du titulaire qui a encouru la prescription quinquennale (15 décembre 1859).

Lorsque le ministre des finances a accepté, comme une demande de paiement, la signification d'un jugement de condamnation sans exiger aucune pièce justificative,

le réclamant n'a plus aucune diligence à faire, et si sa créance n'est pas ordonnancée en temps utile, c'est par le fait de l'administration, qui ne peut lui opposer la déchéance (29 mars 1860). Jugé également que, lorsqu'un entrepreneur de travaux publics a présenté ses comptes appuyés des pièces justificatives, et que l'administration trouvant les pièces insuffisantes n'a pas procédé à l'ordonnancement de la dépense, la prescription n'est pas opposable par l'administration qui aurait dû saisir du litige le conseil de préfecture, juge au contentieux en matière de travaux publics (20 avril 1840).

Lorsqu'une créance contre l'État a donné lieu à un paiement provisionnel, avec mention dans l'ordonnance ou dans la décision ministérielle relative au paiement que le solde serait l'objet d'une liquidation ultérieure, la déchéance ne peut être encourue de ce fait. C'est ce qui se produit en matière de chemin de fer. La garantie d'intérêt d'un exercice donne lieu à des provisions; mais le solde ne peut être payé qu'après vérification des comptes. De même, les dépenses des travaux de construction des lignes neuves dont les compagnies font l'avance sont souvent remboursées en principal d'abord, sous réserve des intérêts et frais dont il y a lieu de faire ensuite la liquidation.

396. — Pour assurer au créancier l'exercice complet de son droit, le dernier paragraphe de l'article 10 lui donne la faculté de se faire délivrer, par le ministre compétent, un bulletin énonçant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui.

Mais ce moyen de preuve, qui permet au créancier de faire constater l'existence de sa réclamation, n'est pas obligatoire, et, dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État a implicitement admis d'autres preuves que la production du bulletin, pourvu que le fait de la demande et la date de son dépôt fussent établis d'une manière indiscutable.

397. — Si, nonobstant le dépôt de la réclamation et la délivrance du bulletin de production, le ministre refusait de statuer sur la demande, que devrait faire le créancier pour éviter la déchéance?

Lors de la discussion, à la Chambre des pairs, de l'article 11 de la loi du 4 mai 1834, M. le comte Roy, ayant supposé le cas où, volontairement, les ministres refuseraient de statuer, il fut répondu par M. le ministre des finances : « Si un ministre refusait de liquider des réclamations, les parties le mettraient en demeure ; après quoi, elles se pourvoiraient devant le Conseil d'État en déni de justice. »

Sans doute, cette voie serait la seule ouverte au créancier, si le ministre exprimait son refus par écrit. Mais s'il ne répondait pas à ses réclamations, comme on en a vu des exemples à l'époque de l'exécution du décret du 25 février 1808, la position du créancier deviendrait plus délicate ; car le Conseil d'État n'est appelé à statuer que sur les décisions ministérielles portant admission ou rejet de la créance ; mais en règle générale, quand il n'y a pas de décision, la juridiction du Conseil d'État ne peut être saisie, *omisso medio*, de l'examen de la réclamation qui appartient en premier ressort au ministre liquidateur.

Il faudrait, dans ce cas, qu'en formant son pourvoi au Conseil d'État, le créancier reproduisît la copie de sa réclamation, en y joignant le bulletin délivré par l'administration et la mise en demeure adressée au ministre par acte extrajudiciaire. Le Conseil d'État, éclairé par la production de ces documents, admettrait sans doute la requête, s'il apparaissait de l'instruction que c'est par le fait du refus ministériel ou du silence de l'administration que la liquidation n'a pas eu lieu ; dans ce cas, il renverrait le créancier à se pourvoir de nouveau devant le ministre qui serait obligé, en exécution de la chose jugée, de statuer sur la réclamation.

D'ailleurs, une autre voie demeure ouverte aux réclamations, c'est celle de la pétition adressée au Parlement.

398. — Pour que la réclamation du créancier, formée par la voie administrative, soit interruptive de déchéance, il faut que celui-ci demande formellement la liquidation et l'ordonnancement de sa créance.

Il ne suffirait pas, par exemple, que le créancier formulât des réserves au sujet des droits qu'il prétend avoir

(Conseil d'État 13 mars 1852, aff. fabrique de Saint-Ayoul), même quand ces réserves expresses seraient insérées dans une quittance concernant la partie de sa demande admise par le ministre (8 juillet 1892, aff. Hugot; — 10 décembre 1886, aff. Breton), ou qu'il présentât des observations au cours d'une enquête administrative, sans réclamer l'indemnité à laquelle il prétend avoir droit (20 décembre 1889, aff. Bellenger).

Il est également nécessaire que cette demande soit faite à l'autorité compétente, au ministre ou au préfet, suivant le cas, et qu'elle soit appuyée de pièces justificatives. Mais, en rapprochant les termes assez vagues de la loi de 1831 : *à défaut de justifications suffisantes,* de la disposition de la même loi qui écarte la déchéance lorsque le retard est du fait de l'administration, il semble que si cette administration se trouve insuffisamment renseignée par les justifications fournies et en demande d'autres, la déchéance ne serait pas encourue, si le délai expirait avant les dernières productions de pièces.

399. — Le Trésor est en droit d'opposer la déchéance de cinq ans aux mineurs et autres incapables qui, aux termes de l'article 2278 du Code civil, ne peuvent invoquer, pour les courtes prescriptions de six mois à cinq ans, le bénéfice des articles 2252 et 2259 du Code civil, lesquels suspendent, dans certains cas, à leur profit la prescription trentenaire. Le Conseil d'État a jugé que cette déchéance doit être aussi absolue que les prescriptions civiles d'égale durée (13 janvier 1888, aff. Arbinet; — 26 février 1892, aff. Ecuer).

400. — L'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 prononce la déchéance contre *toutes créances* qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq annés.

Des difficultés fort graves se sont élevées sur le sens que l'on doit légalement attribuer au mot *créances* employé par cet article.

On a prétendu que le mot *créances* ne devait s'appliquer qu'aux dettes contractées par l'État pour les divers services publics; mais que les actions ou réclamations, à

tout autre titre, ne pouvaient tomber sous l'application de la déchéance prononcée par la loi de 1831.

Cette opinion, constamment repoussée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, est évidemment contraire à l'esprit qui a dicté l'article 9 de cette loi. En effet, cette disposition a eu pour but, comme les lois antérieures qui ont prononcé des déchéances, de clore l'arriéré et d'empêcher qu'il ne s'en formât aucun à l'avenir; la loi a voulu que l'État connût toujours sa dette et pût demander aux Chambres les moyens d'y pourvoir. Or, ce but ne serait certainement pas atteint si toutes les actions, toutes les réclamations, pour des créances en dehors des services publics, échappaient à la déchéance quinquennale.

Il faut donc tenir pour certain que le mot *créances* s'applique à tout droit, à toute action ou réclamation qui peut constituer l'État débiteur envers un particulier, à quelque titre que ce soit. — C'est, au reste, en ce sens, que le Conseil d'État a décidé que la déchéance, établie par la loi du 29 janvier 1831, était applicable :

1° A l'action en remboursement d'une somme indûment payée (Arrêt du 12 avril 1842);

2° A une action en indemnité résultant, contre l'Etat, de la vente, faite en son nom, de biens dont il n'était pas propriétaire (Arrêt du 18 août 1842);

3° Au recours en garantie contre l'Etat, résultant du non-paiement de rentes transférées postérieurement à la loi du 25 mars 1817, en remplacement d'autres rentes transférées et également non payées;

4° Aux frais faits par des créanciers à l'occasion d'une créance frappée de déchéance (Arrêts des 12 décembre 1839 et 8 février 1855);

5° A une demande en délivrance d'une récompense nationale (1er mars 1860);

6° Au prix de terrains expropriés, lequel, après avoir été versé à la Caisse des dépôts et consignations, en avait été retiré en vertu d'un arrêté préfectoral et n'avait pas été réclamé dans le délai de cinq ans après le commencement de l'exercice pendant lequel avait eu lieu le reversement au Trésor (12 avril 1878, aff. Combarel de

Leyval), ou qui, après avoir été ordonnancé, n'avait pas été payé, faute par le tuteur de l'ayant droit de produire en temps utile des justifications exigées par le payeur (26 fév. 1892, aff. Ecuer);

7° A une demande en restitution d'impôts indûment payés (4 juin 1875, aff. Lacaussade; — 2 août 1889, aff. compagnie d'assurance *La Garonne;* — 5 fév. 1892, aff. Compagnie des chemins de fer de l'Est);

8° Aux intérêts des capitaux de cautionnements (Arrêts des 23 juin 1848 et 4 mai 1854), *mais non aux capitaux eux-mêmes.*

Ces intérêts sont d'ailleurs également frappés par la prescription de droit commun de l'article 2277 du Code civil (Arrêt du Conseil d'État du 15 décembre 1859).

Il semble donc que le ministre des finances a à sa disposition deux moyens d'exception à opposer en ce qui concerne les intérêts de cautionnement : la déchéance de la loi de 1831 et la prescription du Code civil.

L'imprescriptibilité du capital du cautionnement profite-t-elle au bailleur de fonds aussi bien qu'au titulaire? La question a été tranchée par l'arrêt précité du Conseil d'État du 4 mai 1854, rendu dans des circonstances que nous croyons devoir rappeler.

Une dame Largey, mariée sous le régime dotal, avait obtenu un privilège de second ordre sur le cautionnement de son père. Le montant de ce privilège ayant été remboursé au sieur Largey, en 1847, sans aucune justification d'emploi, le Trésor fut condamné, en 1854, par les tribunaux, à payer une seconde fois. Néanmoins, le ministre des finances refusa d'exécuter ce jugement et opposa à la dame Largey la prescription quinquennale, soutenant :

1° Que si les titulaires d'un cautionnement, en raison de leur qualité de propriétaires, ne sont pas assujettis à la déchéance de la loi de 1831, il n'en est pas de même des bailleurs de fonds, qui ne sont que des simples créanciers privilégiés sur le cautionnement ;

2° Qu'au surplus, le cautionnement du sieur de Varambon ayant cessé d'exister par suite du paiement fait

en 1847, la dame Largey n'avait plus contre l'État qu'une créance en dommages-intérêts, laquelle, par sa nature, était passible de la déchéance.

Ce système a été repoussé par le Conseil d'État par les motifs suivants :

« Considérant que les dispositions des articles 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1831 n'ont pas été prises en vue des capitaux des sommes déposées au Trésor public, à titre de cautionnement ; qu'aucune loi postérieure n'a rendu applicable aux capitaux de cautionnements la déchéance quinquennale établie par les articles précités ; que, dans le but d'assurer la prompte libération du Trésor public, l'article 16 de la loi du 9 juillet 1836 s'est borné à donner au ministre des finances la faculté de verser le montant des cautionnements à la Caisse des dépôts et consignations, un an après l'époque de leur exigibilité ; que les règles applicables aux cautionnements, en ce qui touche la déchéance, existent indépendamment de la qualité du prétendant droit, et tant à l'égard des bailleurs de fonds que des titulaires ; que, s'il était définitivement jugé par l'autorité compétente que le paiement fait le 8 juillet 1847 au sieur Largey, sans justification d'emploi, est nul à l'égard de la dame Largey, ce paiement n'aurait pu avoir pour effet ni de libérer le Trésor public, ni de changer la nature de sa dette ; qu'ainsi, nonobstant ledit paiement, les droits de la dame Largey n'auraient pas cessé d'avoir pour objet le capital d'un cautionnement, et qu'ils seraient dès lors, jusqu'à concurrence de ce capital, affranchis de la déchéance établie par la loi du 29 janvier 1831 ; que, par suite, en ce qui touche le capital de 129,100 fr. c'est à tort que notre ministre des finances a déclaré frappée de déchéance la demande de la dame Largey. »

De même que les capitaux de cautionnement, les sommes versées au Trésor *à titre de dépôts* échappent par cela même à la déchéance quinquennale, tels que les fonds versés par des établissements ou des particuliers pour concourir à des dépenses d'intérêt public, le produit des centimes additionnels revenant aux départements

ou aux communes, les fonds déposés en compte courant par les trésoriers-payeurs généraux, les communes et établissements publics. La déchéance quinquennale n'est même pas applicable aux arrérages qui sont liquidés et portés d'office au crédit du compte.

401. — Mais doit-on considérer comme une créance exposée à la déchéance quinquennale, l'action en restitution de l'actif d'une succession tombée en déshérence, et dont l'État a été envoyé en possession, conformément aux dispositions du Code civil ?

Cette question fort importante a donné lieu à de sérieux débats.

Si l'on se reporte aux lois sur l'arriéré, antérieures à celle du 29 janvier 1831, il est certain que l'administration des domaines ne faisait alors aucune difficulté d'accueillir, pendant trente ans, à partir de son envoi en possession de la succession tombée en déshérence, les réclamations des héritiers qui justifiaient de leurs droits.

Dans ce cas, lorsque les héritiers s'étaient fait reconnaître, la succession leur était remise dans l'état où elle se trouvait et il leur était fait compte des valeurs mobilières ou immobilières qui avaient été aliénées par l'État pendant son envoi en possession.

Cette manière d'agir était conforme aux principes du droit commun : car le Code civil ne déclare la succession acquise à l'État qu'à défaut des héritiers ou du conjoint, et il réserve à ces derniers l'exercice de leurs droits héréditaires pendant trente ans (C. civ., art. 723, 768, 789).

A partir de l'ouverture de la succession, tant que ce terme n'est pas expiré, l'État n'est pas propriétaire incommutable : la succession n'est en ses mains qu'une espèce de dépôt qu'il administre, sauf les droits des héritiers ou du conjoint, s'ils viennent à se représenter, et sauf compte à rendre dans les formes prescrites pour les successions acceptées sous bénéfice d'inventaire (C. civ., art. 769, 770).

D'un autre côté, les anciens décrets et les lois antérieures concernant l'arriéré n'avaient jamais entendu

comprendre les successions échues au domaine parmi les créances considérées comme faisant partie de la dette publique. Jamais on n'avait pensé que les délais impartis aux créanciers de l'État pour la production de leurs demandes et la justification de leurs titres, fussent applicables à des héritiers venant réclamer la restitution d'une succession vacante ou tombée en déshérence.

Ces successions ont toujours été gérées séparément des services de l'État; elles ont été constamment administrées conformément aux dispositions du Code civil et du Code de procédure; il est même à remarquer qu'aux termes de l'article 813 du Code civil, interprété par un avis du Conseil d'État du 13 octobre 1809, les sommes provenant des successions vacantes devaient être consignées à l'ancienne caisse d'amortissement, instituée par la loi du 28 nivôse an XIII; et cette disposition a été reproduite par l'article 2, n° 13, de l'ordonnance royale du 3 juillet 1816, qui, en exécution des articles 110 et suivants de la loi du 28 avril précédent, a fixé les attributions de la Caisse actuelle des dépôts et consignations.

Sous l'empire de ces lois et règlements, on ne pouvait donc, sous aucun prétexte, comprendre les demandes en restitution de ces successions au nombre des créances contre l'État atteintes par les lois sur la déchéance.

Aussi ne faisait-on alors aucune difficulté, soit de restituer ces successions aux héritiers légitimes, soit d'acquitter toutes les dettes passives aux créanciers de la succession, jusqu'à concurrence de l'actif, et, dans le cas d'insuffisance, en se conformant aux dispositions du Code de procédure sur la distribution par contribution.

Toutefois, le Conseil d'État avait décidé, par un arrêt du 14 décembre 1837, que lorsque l'État avait restitué, en 1823, à des héritiers une succession de laquelle il s'était mis en possession en l'an VII, pour cause de déshérence, et dans laquelle se trouvaient des valeurs dont il n'avait pas poursuivi la rentrée et qui avaient été atteintes par la prescription (de droit commun), les héritiers restitués ne pouvaient diriger contre lui une action en paiement des sommes non recouvrées. Dans cette

affaire, on comprend qu'il s'agissait surtout d'apprécier quel devait être le degré de responsabilité imposée à l'État en tant qu'administrateur d'une succession en déshérence : cette considération, qui a dû exercer une grande influence sur la décision du Conseil d'État, l'a déterminé à rejeter le pourvoi formé par les héritiers, par le motif que, l'origine de la créance remontant à l'an VII, la réclamation se trouvait frappée de la déchéance prononcée par la loi du 15 janvier 1810 et par les lois postérieures. De même, par un arrêt du 14 janvier 1842, le Conseil d'État avait opposé la déchéance établie pour les créances de l'arriéré antérieur à 1816 à la réclamation d'un héritier qui, après avoir obtenu la restitution d'une succession tombée en déshérence, prétendait se faire remettre le reliquat d'un compte des revenus et dépenses de biens saisis réellement, reliquat qui avait été versé dans les caisses du Trésor en exécution de la loi du 23 septembre 1793, et y était resté nonobstant les prescriptions des articles 9 et 10 du décret du 11 janvier 1811.

Mais ces arrêts laissaient complètement intacte la question de savoir si la déchéance établie par la loi du 29 janvier 1831 pouvait être opposée, soit à une demande présentée par les héritiers en restitution d'une succession momentanément dévolue au domaine à titre de déshérence, soit à une demande en paiement de dettes de cette succession, formée contre l'État par les créanciers de l'hérédité.

402. — Le Conseil d'État a été appelé, le 12 avril 1843, à examiner si la prescription quinquennale, établie contre les créanciers de l'État par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, était applicable aux créances qui existent sur les successions recueillies par l'État à titre de déshérence ; et, adoptant l'affirmative, il a décidé que la déchéance courait, dans ce cas, de l'époque à laquelle l'État avait été envoyé en possession desdites successions.

Voici l'espèce dans laquelle cette importante décision est intervenue. Nous empruntons l'exposé des faits et le compte rendu au *Recueil des arrêts du Conseil,* de M. Félix Lebon, année 1843, pages 157 et suivantes.

Le sieur Sallentin avait fait à la demoiselle Adam, dite Blondeau, marchande lingère, diverses fournitures de marchandises s'élevant à la somme de 434 fr. 40 c., lorsque cette demoiselle décéda au mois d'août 1830, sans parents connus aux degrés successibles.

La succession, uniquement composée de valeurs mobilières, fut dévolue à l'État et appréhendée par lui.

Dans ces circonstances, le sieur Sallentin forma régulièrement opposition à la levée des scellés dans le mois de septembre, même année ; divers autres créanciers firent de même.

La position ainsi réglée, le sieur Sallentin s'était borné à quelques démarches auprès de l'administration des domaines, renouvelées à de longs intervalles et confirmées par une demande de paiement adressée le 28 août 1832, quand il apprit que plusieurs de ses cocréanciers avaient été désintéressés par l'administration de la main à la main.

Il insista de nouveau ; on excipa alors d'un ordre du ministre des finances, du 10 août 1833, qui avait décidé que la somme restante n'étant plus suffisante pour désintéresser chacun des créanciers existant encore, on ne payerait plus que par voie contributive. En effet, la succession, qui s'élevait encore, au mois de janvier précédent, à 1,283 fr. 23 c., se trouvait réduite à ce moment à 438 fr. 18 c.

Le sieur Sallentin prit le parti d'assigner, le 10 juin 1839, le domaine dans la personne du préfet ; et, le 20 juillet 1841, il obtint un jugement du tribunal de première instance de la Seine ainsi conçu :

« Le Tribunal, ... Attendu qu'il n'est pas méconnu que Sallentin est créancier de la succession Blondeau de la somme de 434 fr. 40 c. ;

« Attendu que, pour sûreté de sa créance, il avait formé opposition aux scellés apposés après le décès de sa débitrice ;

« Attendu que l'administration a cependant procédé à la distribution des deniers provenant de la succession, sans l'appeler ;

« Qu'en agissant ainsi, elle est devenue responsable de

sa créance, et lui a donné le droit d'en demander le remboursement intégral;

« Qu'on lui oppose, il est vrai, que s'il eût été appelé, il aurait eu 10 p. 100 seulement, mais que cette objection ne saurait être prise en considération;

« Qu'il est possible, en effet, que si Sallentin eût été appelé, comme il devait l'être, il eût fait écarter quelques créanciers;

« Qu'enfin les choses ne sont plus entières par le fait de l'administration;

« Condamne le préfet, ès noms, à payer à Sallentin la somme de 434 fr. 40 c., avec intérêts, etc. »

Sur la signification de ce jugement, le ministre des finances prit, le 5 novembre 1841, une décision notifiée le 4 janvier 1842, par laquelle il repoussait la demande du sieur Sallentin comme étant frappée de la déchéance prononcée par les articles 9 et 10 de la loi du 29 janvier 1831, pour toutes les dettes de l'État non liquidées dans le délai de cinq ans.

Le sieur Sallentin s'est pourvu contre cette décision pour excès de pouvoir et fausse application des articles 9 et 10 de la loi précitée, et a d'abord soutenu que ces articles n'étaient pas applicables au créancier d'une succession en déshérence. Celui-ci n'est pas créancier de l'État, disait-il, mais de l'hérédité, car l'État ne fait pas confusion; il n'est qu'héritier bénéficiaire (art. 769, Code civil), il n'est qu'administrateur; ce n'est pas l'État qui doit, mais l'hérédité. On conçoit la déchéance pour un créancier qui a traité avec l'État: il est soumis aux rigueurs exceptionnelles des lois fiscales et de finances. Mais ici, il s'agit d'un particulier qui a traité avec un particulier, et qui n'est et ne peut être soumis qu'aux lois et règles du droit commun. Sa position ne peut changer malgré lui, parce que c'est l'État qui a appréhendé la succession et qui l'administre (Arrêt de la cour d'appel de Paris 8 janvier 1841; — Jugements du tribunal de la Seine 2 mars 1840, 4 mai 1841, 13 janvier 1843).

Il y a mieux, ajoutait-on pour le sieur Sallentin, ce sont des principes que le ministre des finances a re-

connus lui-même par une décision, en forme d'instruction, du 13 août 1832, produite au procès et dont voici les principaux passages :

« ..... Considérant, dit le ministre, que l'État n'est pas saisi de plein droit, comme les héritiers légitimes, des successions qui lui sont dévolues par le Code, puisqu'il est tenu, par les dispositions des articles 724 et 770 dudit Code, de s'en faire envoyer judiciairement en possession ;

« ..... Considérant que, bien qu'après l'envoi en possession prononcé, l'administration des domaines ait constamment le droit de se saisir des biens de la succession et de les mettre sous la main de l'État qu'elle représente, la possession de l'État n'est que précaire et résoluble, puisqu'il ne l'a obtenue que dans la supposition qu'il n'y a pas d'héritiers légimes ni de successeurs irréguliers appelés avant lui par la loi ; et que ce n'est qu'après trente ans qu'il peut devenir propriétaire définitif et incommutable ; que, jusqu'à l'expiration de ces trente ans, la propriété étant imparfaite, il ne peut que jouir de ces biens, mais non en disposer irrévocablement ;

« Considérant que c'est l'administration des domaines que le Code désigne nominativement pour représenter l'État dans la régie des successions dont il s'agit ; que cette désignation indique clairement que les lois spéciales, sur l'administration des biens proprement dits domaniaux appartenant définitivement à l'État, ne sont pas applicables à l'administration des biens dont l'envoi en possession lui a été accordé à titre de successeur irrégulier, lesquels forment une classe particulière de biens qui ne lui appartiennent et qu'il ne détient qu'éventuellement ;

« Que, conséquemment, les attributions et distributions d'autorité ou de concours dans l'administration des biens purement domaniaux, que les lois spéciales départissent entre l'administration des domaines et les préfets qui ont remplacé les administrations départementales, ne sont à invoquer et ne peuvent être observées, à l'égard des biens des successions dont il s'agit, que quand, après une possession de trente ans, ils se trouvent réunis aux biens domaniaux et en font partie. »

Subsidiairement, on soutenait qu'en admettant même l'application à l'espèce des lois de déchéance, le sieur Sallentin se trouvait dans le cas de l'exception prévue par l'article 10; car c'était par le fait de l'administration que la créance n'avait pu être liquidée dans les cinq ans; ce qui était, disait-on, surabondamment prouvé, et par les circonstances du procès, et par le jugement du 20 juillet 1841; car, non seulement le sieur Sallentin avait formé opposition aux scellés le 15 septembre 1830 (fait reconnu par la décision attaquée), mais, de plus, il avait adressé sa demande à l'administration le 28 août 1832 (reconnu également par la décision attaquée), et, enfin, le ministre reconnaissait lui-même avoir payé plusieurs créanciers : or, il s'agissait, d'après le ministre, d'une créance de l'exercice 1831; ainsi, la demande en paiement avait été faite avant les cinq ans. Si donc le sieur Sallentin n'avait pas été payé, c'était par le fait de l'administration.

Sur ce débat, ordonnance, ainsi conçue :

« Louis-Philippe, etc.,

« Vu la loi du 29 janvier 1831;

« Considérant que, d'après les dispositions de la loi du 29 janvier 1831, sont prescrites et éteintes au profit de l'État toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent, à moins que l'ordonnancement et le paiement n'aient pu être effectués dans les délais déterminés par le fait de l'administration; — Considérant que la créance du réclamant sur la succession en déshérence de la demoiselle Adam, dite Blondeau, a été soumise aux dispositions des lois qui régissent la dette publique, à partir du 2 août 1831, époque à laquelle l'État a été envoyé en possession de ladite succession; — Considérant que le sieur Sallentin ayant formé opposition aux scellés, l'actif de ladite succession ne pouvait être distribué entre les créanciers que dans

l'ordre et de la manière réglés par le juge, et que c'est faute par le sieur Sallentin d'avoir provoqué cette distribution par contribution en temps utile, que sa créance n'a pu être liquidée, ordonnancée et payée dans les cinq ans de l'exercice auquel elle appartient... :

« Article 1er. — La requête du sieur Sallentin est rejetée. »

On voit que le Conseil d'État a nettement jugé, par cet arrêt, que les créanciers d'une succession dévolue à l'État par déshérence deviennent créanciers directs de l'État et, comme tels, sont soumis, à partir de l'époque à laquelle l'État est envoyé en possession, aux dispositions des lois qui régissent la dette publique, c'est-à-dire à la déchéance quinquennale.

Cette décision paraît bien rigoureuse, et nous ne la croyons conforme, ni à la saine interprétation de la loi du 29 janvier 1831, ni aux règles établies par le Code civil, en ce qui concerne les successions vacantes ou tombées en déshérence, règles qui n'ont été abrogées par aucune loi postérieure.

Et d'abord, si l'on se reporte à l'exposé des motifs de la loi du 29 janvier 1831, on voit qu'il n'était question alors que de mettre un terme à la liquidation de l'arriéré antérieur à 1816, et de prévenir l'accumulation, à l'avenir, de créances contre l'État pouvant être réclamées pendant un espace de temps indéterminé. — Or, d'une part, la liquidation de l'arriéré antérieur à 1816 n'a jamais compris celle des successions vacantes ou tombées en déshérence. — Ces successions ont toujours été administrées séparément par l'administration des domaines, et les héritiers qui se présentaient pour en obtenir la restitution, ou les créanciers qui venaient réclamer le paiement de leurs créances contre ces successions, n'ont jamais été soumis à d'autres conditions que celles exigées par le Code civil ou par le Code de procédure pour la justification, soit des qualités héréditaires, soit de la légitimité de leurs titres. Mais il n'est jamais arrivé, avant 1831, que l'administration des domaines ait fait dépendre le paiement de la dette réclamée ou la restitution de l'héré-

dité, de la justification des formalités prescrites aux créanciers de l'État par les lois de 1817 et de 1822, pour mettre leurs droits à l'abri des déchéances alors établies.

La loi de 1831 a-t-elle voulu changer cet état de choses pour l'avenir? Rien ne l'indique ni dans son texte, ni dans l'exposé de ses motifs; et, cependant, il faudrait une disposition expresse dans cette loi pour modifier les droits que les créanciers d'une succession, dévolue au domaine par vacance ou déshérence, tiennent du droit commun.

C'est, en effet, un principe incontestable, que les lois spéciales ne dérogent aux lois générales qu'autant que cette dérogation s'y trouve manifestement exprimée.

Or, le Code civil et le Code de procédure attribuent aux créanciers d'une succession dévolue au domaine, par déshérence ou vacance, les mêmes droits que ceux qu'ils reconnaissent aux créanciers des autres successions recueillies par de simples particuliers. Ces créanciers ont trente ans pour conserver et faire valoir leurs droits et actions : pourquoi ce délai serait-il réduit à cinq années par cela seul que l'État se serait fait envoyer en possession de la succession, alors que la loi civile, qui attribue ce droit à l'État, ne restreint nullement, dans ce cas, la durée de l'exercice des droits des créanciers de l'hérédité?

Le Conseil d'Etat n'a donné aucune raison de la déchéance qu'il a cru devoir appliquer à la réclamation du créancier : « Considérant, dit-il, que la créance du réclamant sur la succession en déshérence a été soumise aux dispositions des lois qui régissent la dette publique à partir du 2 août 1831, époque à laquelle l'État a été envoyé en possession de ladite succession... »

Mais c'est là résoudre la question par la question; ce n'est nullement expliquer pourquoi la loi du 29 janvier 1831 serait applicable aux réclamations des créanciers d'une succession dévolue au domaine par déshérence.

Si l'on réfléchit aux conséquences forcées qu'aurait l'application de la doctrine admise par l'arrêt du Conseil,

on verra facilement qu'elles conduiraient à consacrer souvent des injustices.

En effet, nous avons expliqué que la loi de 1831 n'exemptait de la déchéance que les créances qui seraient l'objet d'un recours au Conseil d'État ou qui n'auraient pu être liquidées, ordonnancées et payées, dans les cinq ans, par le fait de l'administration.

Supposons que l'administration des domaines ait été envoyée en possession d'une succession vacante ou en déshérence. Cette succession, qui présente un actif considérable, tant en biens meubles qu'en immeubles, est grevée aussi d'un grand nombre de dettes chirographaires et hypothécaires. Aux termes de l'arrêt du Conseil d'État, tous les créanciers de cette succession deviennent, à partir de l'envoi en possession du domaine, créanciers directs de l'Etat et soumis à la prescription quinquennale : il faut donc qu'ils fassent liquider, ordonnancer et payer leurs créances échues, dans les cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice dans lequel l'État a été envoyé en possession. Or, comme l'envoi en possession a fort bien pu n'avoir lieu qu'au mois de décembre, et que l'exercice financier se sera ouvert au 1er janvier précédent, il s'ensuivra d'abord que les créanciers n'auront que quatre années, au lieu de cinq, pour faire liquider, ordonnancer et payer leurs créances. Mais admettons, si l'on veut, que l'envoi en possession aura eu lieu en même temps que l'ouverture de l'exercice financier; des difficultés s'élèvent entre les créanciers sur la légitimité ou le rang des créances : ces difficultés exigent l'intervention des tribunaux, elles ne sont définitivement vidées qu'après l'expiration des cinq années, terme fatal fixé pour la liquidation, le paiement et l'ordonnancement des créances.

Dans ce cas, comme ce n'aura pas été par le fait de l'administration que la liquidation, l'ordonnancement et le paiement n'auront pas eu lieu dans le délai, l'État opposera la déchéance, et elle devra être prononcée. — Ce résultat ne consacre-t-il pas une injustice? Car les créanciers de la succession ne pouvaient pas prévoir, en traitant avec le défunt, qu'ils deviendraient un jour

créanciers directs de l'État et qu'ils seraient soumis, par suite d'un effet rétroactif attribué à la loi, aux dispositions restrictives, exceptionnelles, des lois sur la dette publique. Ils auront fait d'ailleurs tout ce que le droit commun leur permettait de faire pour mettre leur créance en sûreté; et, cependant, ils succomberont devant une loi spéciale, qui n'a certainement pas été faite pour atteindre leurs créances.

Dira-t-on que ces créanciers ont le droit de forcer l'administration des domaines à verser l'actif de la succession à la Caisse des consignations, et que, par ce versement, ils éviteront la déchéance. Mais c'est une question de savoir si l'administration des domaines pourrait être obligée à effectuer la consignation de l'actif de la succession.

Nous persistons donc à penser, malgré l'autorité de l'arrêt du Conseil d'État, que la loi du 29 janvier 1831 ne saurait être opposée aux créanciers d'une succession de laquelle l'État s'est fait envoyer en possession.

403. — Au surplus, cette opinion se trouve appuyée sur un arrêt du Conseil d'État qui a décidé que la déchéance établie par la loi de 1831 ne peut pas être opposée à une demande formée par des héritiers, en restitution d'une succession dévolue au domaine à titre de déshérence. — Si l'action des héritiers en restitution de la succession échappe à l'application de la déchéance, on ne voit pas pourquoi les réclamations des créanciers de l'hérédité seraient atteintes par la législation spéciale relative à la déchéance des créances de l'Etat, puisque les droits des uns et des autres prennent leur origine à une source commune, celle de la loi civile.

Voici les faits qui ont donné lieu à la dernière décision du Conseil d'État, en date du 26 juillet 1844: Une demoiselle Harvey étant décédée à Paris sans héritiers connus, le domaine s'est fait envoyer d'abord en possession provisoire des biens composant sa succession par un jugement du 22 juillet 1828, puis en possession définitive par un jugement du 18 septembre 1830. Quelques années plus tard, le sieur Pellegrini, cessionnaire de la de-

moiselle Sarah Harvey, sœur de la défunte, s'est présenté pour réclamer la succession ; et le domaine a été en effet condamné à rendre les biens, par un jugement du 27 janvier 1842. Mais, dans le compte des valeurs à remettre au sieur Pellegrini, l'administration a cru devoir appliquer la prescription de cinq ans, établie contre les créanciers de l'État par la loi du 29 janvier 1831, article 9.

Pourvoi devant le Conseil d'État de la part du sieur Pellegrini.

M. le ministre des finances a présenté sur ce pourvoi les observations suivantes :

« J'ai invité le conseil d'administration de l'enregistrement et des domaines à me donner son avis sur le pourvoi du sieur Pellegrini. Ce conseil en a délibéré dans sa séance du 12 mai, et il a conclu, par les motifs énoncés au rapport, au rejet de ce pourvoi.

« En m'adressant cette délibération, le 3 juin 1843, M. le directeur général de l'enregistrement et des domaines émet un avis contraire à celui du conseil d'administration, se référant à une précédente lettre du 22 mai, dans laquelle il a posé en principe que les dispositions des lois prononçant des prescriptions ou des déchéances spéciales relatives aux dettes de l'État ne sont pas applicables aux réclamations de sommes provenant des successions en déshérence perçues postérieurement à la loi du 28 avril 1816; que ces sommes ne constituent, par rapport aux héritiers, qu'un dépôt, tant que l'action en pétition d'hérédité n'est pas prescrite ; que pour les recettes de cette espèce, antérieures à la loi du 28 avril 1816, la déchéance est applicable.

« Cette divergence d'opinion entre M. le directeur général et son conseil d'administration m'ayant déterminé à prendre l'avis de M. le directeur du contentieux, ce chef de service m'a remis une note dans laquelle, après avoir établi, contrairement à l'opinion de M. Calmon, que les recettes opérées par l'administration des domaines ne constituent pas un dépôt et qu'il n'y a pas de distinction à faire entre les recettes antérieures à la loi du 28 avril 1816 et celles qui lui sont postérieures, il sou-

tient, contrairement à l'avis du conseil d'administration, que les dispositions sur les déchéances, et notamment celles de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, ne sont pas opposables aux héritiers qui se présentent pour réclamer les successions possédées par l'État à titre de déshérence, mais qu'elles le sont aux créanciers chirographaires de ces successions.

« L'examen auquel j'ai cru devoir me livrer personnellement par suite de ce conflit d'opinion, m'a conduit à reconnaître une grande force aux considérations invoquées par M. le directeur général de l'enregistrement et par M. le directeur du contentieux. Il est permis de penser que, dans son esprit, la loi du 29 janvier 1831 n'a entendu appliquer la déchéance qu'à ceux qui étaient devenus créanciers de l'État par suite de services faits pour son compte, qui ne pouvaient pas ignorer leurs droits, et que leur négligence seule à les exercer rendait passibles de cette déchéance ; qu'elle n'a pas eu en vue les réclamations de ceux qui, sans avoir eu volontairement aucune relation, aucune affaire avec l'État, s'adressent à lui comme détenteur d'une succession à laquelle ils ont droit ; qu'alors, comme l'a dit la cour de Rouen dans son arrêt du 16 août 1834, il s'agit d'une contestation existant véritablement entre deux héritiers, dont l'un a été obligé de reconnaître les droits de l'autre.

« A l'appui de ce système, on peut ajouter qu'il évite cette double anomalie que présente celui du conseil d'administration, savoir :

« 1° Qu'un héritier, par une cause indépendante de sa volonté, telle que son absence, l'ignorance où il était du décès de son auteur, etc., sera dans une pire condition, si la succession a été, à son défaut, appréhendée par l'État, que si elle l'avait été par un parent plus éloigné ;

« 2° Que ce même héritier sera également dans une pire condition, si la succession a consisté en capitaux touchés par l'État, que si elle a consisté en immeubles ou titres de créances pour lesquels tout le monde admet que le domaine ne peut opposer que la prescription trentenaire.

« Il faut reconnaître, enfin, que les décisions du Conseil d'État, invoquées par le conseil d'administration, ne s'appliquent qu'à des successions ouvertes antérieurement, soit à l'an V, soit à l'an IX, et que la seule fois où la loi du 29 janvier 1831 ait été appliquée, concerne, non un héritier, mais un créancier chirographaire de la succession, devenu créancier de l'État au moment où il l'avait appréhendée.

« Quelque puissants, toutefois, que soient ces arguments, ils me paraissent susceptibles d'être combattus avec avantage.

« Les termes de la loi du 29 janvier 1831 sont aussi généraux que possible ; « toutes créances », dit cette loi, sans faire aucune distinction. En présence d'expressions aussi absolues, n'y aurait-il pas un grand danger à rechercher, dans la nature et l'origine des créances, des motifs d'en soustraire quelques-unes aux dispositions de la loi? Une fois engagé dans cette voie, pourrait-on prévoir où on s'arrêterait?

« M. le directeur du contentieux reconnaît que la loi de 1831, comme les lois antérieures qui ont prononcé des déchéances, a eu pour but de clore l'arriéré et d'empêcher qu'il ne s'en formât aucun à l'avenir; qu'elle a voulu que l'État connût toujours sa dette et pût demander aux Chambres les moyens d'y pourvoir; que cette obligation imposée aux créanciers de l'État est une des conditions essentielles de bon ordre dans les finances.

« Ces raisons ont autant de force pour les restitutions à faire sur les successions en déshérence que pour toute autre créance restée en arrière. Si l'administration connaît ce qu'elle a reçu, il n'est pas exact de dire qu'elle peut savoir facilement ce qu'elle peut être obligée de rendre; car elle ne sait pas quelles sont les successions pour lesquelles un héritier se présentera. Elle est certainement plus instruite, en ce qui concerne l'arriéré de la solde, des traitements, des rentes, et cependant ce sont là des créances qui tombent certainement sous l'application de la déchéance.

« Enfin, quoi qu'on en dise, la jurisprudence du Conseil

d'État est favorable au système du conseil d'administration de l'enregistrement. Qu'importe que les décisions portent sur des créances antérieures à l'an V ou à l'an IX? Ce qu'il a jugé, c'est que les lois spéciales de déchéance étaient applicables aux répétitions à faire sur des produits de successions en déshérence ; que, par conséquent, ces répétitions n'étaient pas soumises, pour la prescription, aux règles du Code civil en matière de pétition d'hérédité. Les dispositions de la loi de 1831 n'étant pas moins générales que celles des lois précédentes, il y a même raison de décider. Il est à remarquer que, dans quelques espèces, les immeubles, papiers, etc., avaient été restitués, et que, cependant, le Conseil d'Etat a jugé que les deniers devaient être retenus. Il n'a donc pas pensé qu'il y eût contradiction à procéder différemment pour des objets régis par des législations différentes.

« C'est d'après ces motifs que je conclus au rejet du pourvoi du sieur Pellegrini. — Toutefois, comme je ne puis me dissimuler que la question présente des doutes, et que je désire qu'elle soit résolue dans un esprit de justice et non à un point de vue de fiscalité, je tiens à mettre sous les yeux du conseil tous les avis qui m'ont été soumis, etc. »

Dans une consultation, qui est un modèle de clarté et de logique, M. Vivien, ancien garde des sceaux, conseiller d'État, député, et alors rentré dans les rangs du barreau de Paris, réfutait ainsi les arguments opposés à la réclamation du sieur Pellegrini :

« Une prescription établie contre les créanciers de l'État peut-elle atteindre des héritiers qui réclament la restitution d'une succession dont le domaine s'est emparé, de bonne foi, mais sans droit ?

« La négative résulte de la situation différente de l'État quand il devient débiteur dans les circonstances ordinaires et générales de l'administration, et quand il recueille une succession, à défaut d'héritiers connus.

« Dans les faits journaliers de l'administration, l'État passe des marchés, contracte des obligations, gère les affaires publiques ; il ouvre des routes, construit des mo-

numents, entretient les armées et traite avec des tiers. Ces actes sont spéciaux, d'une nature déterminée, et l'administration y intervient avec un rôle propre et qui n'appartient qu'à elle.

« Il est tout simple, et, malgré la rigueur de certaines règles, il est juste que l'État établisse à son profit des déchéances particulières. Il peut, sans blesser aucun principe, exiger que ses créanciers l'actionnent dans un délai court, et les écarter pour toujours après ce délai. Ces mesures ne portent pas atteinte au droit civil, à la législation générale, car elles font partie du droit spécial à l'État, et s'appliquent à des actes de sa compétence exclusive ; elles ne trompent personne, car les tiers sont avertis et connaissent à l'avance les conséquences des opérations qu'ils font avec le Gouvernement.

« Autre est la position de l'État quand il recueille une succession à défaut d'héritiers connus. Ce n'est plus la puissance publique fonctionnant dans l'intérêt de tous, exécutant des actes, appliquant des lois qui lui sont propres. L'État devient un héritier ; le Code civil le qualifie ainsi ; héritier irrégulier, il est vrai, comme le conjoint et l'enfant naturel, mais héritier en vertu de la loi civile. Il a tous les droits des autres héritiers ; il engage la succession, fait les fruits siens, exerce un droit de propriété, et la Cour de cassation lui applique la règle : *Le mort saisit le vif,* comme à tout autre héritier (Arrêt du 7 juin 1837). L'État, en ce cas, est soumis à toutes les règles du droit général ; il est même tenu de s'adresser à l'autorité judiciaire pour obtenir l'envoi en possession. Il doit faire apposer les scellés et faire faire inventaire dans les formes prescrites pour l'acceptation des successions sous bénéfice d'inventaire (C. civ., art. 769 et 770). Loin de le considérer comme placé en dehors de la loi commune, le Code lui en impose les formalités les plus gênantes.

« Héritier de par la loi civile, il ne peut altérer cette qualité spéciale par l'application des règles établies pour les actes de l'administration. Il procède en vertu du Code civil, il doit subir les conditions de son titre. Le Code, en lui conférant une succession, admet tout héritier à la

réclamer pendant trente ans; l'État ne peut point échapper à cette règle; ce serait diviser son droit et mutiler la loi même qui a constitué sa propriété.

« L'application des lois qui règlent les faits administratifs à la gestion héréditaire de l'État produirait les conséquences les plus irrégulières et les plus injustes. Tandis que l'héritier évincé aurait le droit d'agir pendant trente ans contre tout particulier qui aurait appréhendé la succession, il serait déchu, après cinq ans, vis-à-vis de l'État; avec le même droit, la même qualité, il serait soumis à des conditions différentes, par suite de faits qui lui sont étrangers et qu'il ne peut empêcher. Cela serait contraire à tous les principes. Il serait frappé à son insu; car il peut ignorer que l'État a appréhendé la succession, et il doit se fier aux dispositions de la loi commune, qui est la règle de tous. Ces inconvénients ne se présentent point dans l'application des déchéances aux opérations faites avec l'administration. Tout citoyen qui traite avec l'État est soumis à la même loi, à la même règle; l'application en est égale et uniforme pour tous. Il sait, en traitant, quelles obligations spéciales lui sont imposées; aucune surprise ne lui est faite.

« Introduire la déchéance de la loi de 1831 dans les recours en restitution d'hérédité, c'est abroger en réalité l'article du Code, qui donne à l'héritier trente ans pour se présenter. En effet, la déshérence résulte de l'absence d'héritiers connus ou de la renonciation de tous les ayants droit. Or, qui peut être sûr qu'il n'y aura pas déshérence, que l'État ne sera pas appelé à succéder? Si donc il faut agir contre lui dans le délai de cinq ans, nul héritier ne peut dépasser ce délai sans se présenter, et ainsi se trouve effacée la latitude accordée par le Code civil, dans des vues de justice, aux absents, aux parents éloignés, à tous ceux que des circonstances particulières empêchent d'agir immédiatement.

« Il faut donc reconnaître que la loi de 1831 ne peut s'appliquer aux recours dirigés contre l'État en raison des successions qu'il a recueillies. Les principes du droit et de l'équité s'accordent pour le démontrer. Le texte de

la loi le prouve également; en effet, cette loi qui n'a point voulu établir une banqueroute, comme quelques-unes de celles qui l'ont précédée, a sagement et équitablement disposé que la prescription ne courrait point lorsque l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'État. Cette disposition suffit à tout quand il s'agit des faits administratifs; le créancier doit agir dans les cinq ans : il en est péremptoirement averti. Si l'administration par son fait, ou la justice administrative par ses lenteurs, souvent inévitables, l'empêchent d'obtenir un ordonnancement, il échappe à la prescription; grâce à ces précautions, tous les intérêts sont garantis. Mais si l'on applique cette disposition à l'action héréditaire, elle devient insuffisante; en effet, la qualité d'héritier ne peut être reconnue et déclarée que par l'autorité judiciaire, et l'on sait combien les procès de ce genre sont souvent longs et l'on pourrait dire interminables. Il faut examiner des généalogies contestées, recourir à des titres douteux, suivre une filiation qui se perd parfois dans la nuit des temps; il n'est pas rare de voir ces affaires embrasser une longue série d'années; les tribunaux peuvent être surchargés d'affaires, les avoués négligents, les audiences rares et courtes. Qu'arrivera-t-il si le procès n'a pas été jugé dans les cinq ans, si un appel a saisi la cour royale, s'il y a eu cassation et renvoi devant d'autres juges? La loi de 1831 suspend la déchéance pendant l'instance devant le Conseil d'Etat; elle ne parle point des retards éprouvés devant l'autorité judiciaire. Ces matières sont de droit étroit et n'admettent point les analogies. Faudra-t-il donc que le réclamant qui, en matière administrative, ne pourrait être responsable des lenteurs du Conseil d'État, le soit de celles des tribunaux en matière de succession? Cette décision serait d'une révoltante injustice, et la loi n'a pu l'admettre. Pourquoi donc n'a-t-elle parlé que du fait de l'administration et des pourvois devant le Conseil d'Etat? C'est qu'elle ne s'applique qu'aux actions administratives, et nullement à la pétition d'hérédité, qui,

appartenant au droit commun, ressortit aux tribunaux civils.

« A ces arguments, fondés sur l'équité, sur le texte de la loi, on peut ajouter la reconnaissance de l'administration elle-même; elle ne conteste pas, en effet, que, pendant trente ans, elle pourra être actionnée pour les immeubles, pour les créances, pour les droits incorporels qui se trouveront dans la succession; elle ne prétend s'adjuger, après cinq ans, que les deniers qu'elle aura touchés. C'est reconnaître que l'action de l'héritier dure pendant trente ans. La distinction qu'elle prétend établir entre les valeurs de la succession est inadmissible; l'hérédité est une et ne peut se diviser; le droit de l'héritier existe indépendamment des objets dont se compose la succession. Aussi, l'article 789 du Code civil veut-il que la faculté d'accepter ne se prescrive que par le laps de temps requis pour la prescription la plus longue des droits immobiliers. C'est le droit héréditaire qui est pris en considération, sans égard à ce qu'il doit atteindre, qu'il s'agisse d'immeubles ou de valeurs mobilières, de contrats de rente ou d'argent monnayé. La distinction qu'on veut établir produirait les résultats les plus exorbitants. L'héritier serait soumis à une règle différente, selon que la succession se composerait de capitaux, de maisons ou de créances. Il dépendrait de l'État de s'emparer de la succession tout entière et de faire courir à son profit la prescription de cinq ans, en vendant les immeubles, en recouvrant les créances, en réalisant toutes les valeurs. L'héritier devrait agir dans les cinq ans; mais de quel jour courrait ce délai fatal? Apparemment du jour où les capitaux seraient entrés dans les caisses de l'Etat. Mais ce versement est un fait intérieur, non public, ignoré de tous. Le créancier ne pourrait donc savoir quand il doit agir, et se trouverait atteint par une prescription dont il lui serait impossible de connaître et de déterminer le point de départ.

« Telles sont les conséquences attachées à une application vicieuse et fausse de la loi; elles sont toutes évitées si chaque matière est soumise aux règles qui lui appar-

tiennent. Que la loi de 1831 soit appliquée aux faits administratifs, rien de mieux; elle sert les intérêts publics sans violer les droits privés; son application est égale envers tous; elle ne trompe personne, elle est équitable, bien que rigoureuse; mais qu'on se garde de l'étendre à des faits d'un autre ordre et que le Code civil doit seul régler. L'État, héritier, ne diffère point de tout autre héritier; il jouit des mêmes droits et est soumis aux mêmes recours et aux mêmes prescriptions. L'héritier qui l'évince n'est point un créancier réclamant le prix d'un contrat passé avec lui: c'est un propriétaire qui revendique la chose, à qui la loi commune a donné trente ans pour la réclamer, quel que soit celui qui la détient. Tels sont les vrais principes, et leur application prévient les injustices et les énormités qui résulteraient d'une interprétation abusive de la loi de 1831.

« Un dernier et notable avantage résultera de la sanction donnée à cette doctrine. De nombreux arrêts attestent qu'elle est adoptée par les tribunaux. Sans doute l'administration ne doit pas hésiter à se séparer de l'autorité judiciaire quand elle la croit dans l'erreur; mais elle ne le fait jamais qu'avec regret et ne doit s'y décider qu'avec une pleine conviction. Dans la question dont il s'agit, cette conviction ne saurait exister, et une contrariété de jurisprudence serait hautement regrettable.

« En conséquence, le soussigné estime que la décision de M. le ministre des finances du 14 juin 1842 doit être annulée, et que la déduction qu'elle ordonne ne peut être effectuée. »

La force de ces raisonnements a frappé le Conseil d'État qui, par arrêt du 26 juillet 1844, a fait droit au pourvoi en ces termes :

« Vu l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831;

« Considérant que, si, aux termes de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, sont prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État les créances portant sur les exercices de 1830 et antérieurs qui n'auraient pas, à défaut de justifications suffisantes, été liquidées, ordonnancées et payées au 31 décembre 1834, cette disposition

ne peut être opposée aux héritiers qui réclament les sommes dont l'État s'est fait envoyer en possession à titre de déshérence; que, dès lors, c'est à tort que, par la décision du 14 juin 1842, notre ministre des finances a fait application de la déchéance aux sommes provenant de la succession de la demoiselle Suzanne Harvey et perçues en 1828 par l'administration des domaines;

« Le sieur Pellegrini, ès qualités, est renvoyé devant notre ministre des finances pour être procédé à la liquidation des sommes auxquelles il a droit. »

404. — Ainsi, le Conseil d'État n'a pas considéré comme une créance contre l'État le droit de réclamer la restitution d'une sucession tombée en déshérence.

Nous n'avons pas besoin de dire qu'il en serait de même, *à fortiori,* de tous les droits réels ou personnels qui n'auraient pas pour résultat de constituer l'État débiteur d'une somme; et qu'en cas de contestation sur l'existence de ces droits, l'État ne pourrait opposer que les prescriptions auxquelles se trouveraient soumis les particuliers dans des circonstances analogues (C. civ., art. 2227).

Ainsi, lorsque l'État, recueillant une succession à défaut d'héritiers ou de successeurs connus, en conserve les immeubles grevés de servitudes, il ne peut opposer, pour s'affranchir de ces droits réels, que les prescriptions résultant du droit commun : il en serait de même, s'il s'agissait d'un usufruit ou de tout autre droit tenant à la substance même des choses qu'il a recueillies.

Le droit de propriété est donc absolument à l'abri de la déchéance quinquennale.

C'est ainsi qu'il a été décidé par la cour de Rennes (11 août 1858) que si l'État s'est emparé à tort d'un terrain non compris dans une expropriation pour cause d'utilité publique, l'action en restitution de ce prix tombe sous le coup de la prescription trentenaire et non de la prescription quinquennale.

Mais, par contre, si un droit de servitude appartenant à un particulier contre l'État a été ensuite transformé par une décision judiciaire en une simple indemnité, la dé-

chéance quinquennale redevient opposable, à dater du jugement ou de l'arrêt qui a prononcé cette conversion du droit réel en une créance.

405. — Nous avons expliqué qu'en matière de liquidation ou reconnaissance des dettes de l'État, les jugements des tribunaux ordinaires étaient déclaratifs et non pas constitutifs de la créance (voyez n° 392).

Aussi, l'application des déchéances établies par les lois contre les créanciers de l'État est exclusivement dans les attributions des ministres, et les tribunaux et les conseils de préfecture sont incompétents pour statuer sur les difficultés que l'application de ces déchéances peut présenter. Voyez en ce sens les arrêts des 25 novembre 1842 et 10 janvier 1856. Il a été décidé notamment que l'autorité judiciaire est incompétente pour connaître de la question de savoir si la déchéance quinquennale est applicable à des intérêts de cautionnements (Arrêt du 28 mai 1838); et qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les questions de liquidation et de déchéance soulevées à propos du paiement d'une indemnité d'expropriation (25 février 1843).

Le conseil de préfecture n'a pas non plus qualité pour statuer sur une question de déchéance; il doit se déclarer incompétent d'office, même lorsque c'est l'administration qui lui a soumis la question (Arrêt du 12 août 1854): « Attendu que si dans le cours des débats l'administration a cru devoir opposer à la demande la déchéance établie par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, le conseil devait se déclarer incompétent sur cette question, attendu qu'aucune disposition législative ne lui en attribue la connaissance; que l'application des dispositions qui prononcent des déchéances contre des créanciers de l'État a été réservée par les lois ci-dessus visées, et notamment par celle du 29 janvier 1831, aux ministres compétents, sauf recours au Conseil d'État contre les décisions desdits ministres. »

Les sous-secrétaires d'État eux-mêmes ne doivent pas être considérés comme investis du droit d'opposer la déchéance quinquennale (Conseil d'État, arrêt du 11 juil-

let 1894). Ainsi que nous l'avons exposé au chapitre Ier, n° 44, ils ne partagent pas avec les ministres le droit de décision et de juridiction contentieuse.

406. — Le ministre peut même décider la question de déchéance, préalablement aux questions relatives à l'application des exceptions du droit commun, ou à la question du fond. Ainsi, le ministre peut, notamment, statuer sur la déchéance, aussitôt que le créancier, voulant actionner l'État devant les tribunaux, remet au préfet le mémoire exigé par la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, titre III, article 15.

Nous venons de voir que l'autorité judiciaire ne doit pas être appelée à examiner les questions de déchéance; mais si l'administration laissait un tribunal statuer sur ce point, si elle n'élevait pas le conflit, et s'il intervenait un jugement passé en force de chose jugée, portant que la prescription quinquennale n'est pas encourue par le créancier de l'État, le ministre pourrait-il se refuser à exécuter ce jugement? Le Conseil d'État ne l'a pas pensé. Par son arrêt du 17 mai 1855, il a décidé qu'en pareil cas le ministre ne pouvait, sans violer l'autorité de la chose jugée, appliquer la déchéance.

Si le ministre avait ordonnancé une créance périmée, y aurait-il dans cette circonstance une reconnaissance définitive de la dette? Le Conseil d'État s'est prononcé pour la négative dans un arrêt du 16 février 1870; il a jugé que sur le refus du payeur d'acquitter les mandats, le ministre se trouvait appelé à examiner la question, sans que les parties puissent se prévaloir de sa précédente autorisation.

D'un autre côté, les tribunaux sont bien fondés à prononcer une condamnation contre l'État, sans se préoccuper des déchéances que le créancier a pu encourir, et sauf à l'administration à appliquer, s'il y a lieu, cette déchéance qui affecte le paiement et non la créance elle-même (Arrêt de la cour de la Réunion du 19 août 1865). Ils ne sont pas obligés de surseoir jusqu'à ce que l'administration ait examiné si la créance est éteinte (Arrêts du Conseil d'État des 16 mai 1839, 14 septembre 1852 et

23 juillet 1844, aff. de la commune de Riel-les-Eaux). Dans cette dernière affaire, le ministre des finances, soutenant la validité d'un arrêté de conflit pris par le préfet de la Côte-d'Or, avait présenté des observations tendant à ce que l'État fût appelé avant tout à examiner la question de déchéance. Il est plus régulier d'agir ainsi, disait-il, puisque la solution de la question, si elle est donnée en faveur de l'État, dispensera de l'examen du fond. En procédant ainsi, on se conformera à une règle constamment appliquée par les tribunaux, et d'après laquelle les exceptions péremptoires ou fins de non-recevoir sont jugées avant le fond, lorsqu'elles sont opposées en temps opportun. Le ministre ajoutait que si, au lieu d'opposer la déchéance qui a dû ressortir à l'autorité administrative, le domaine avait opposé une prescription à l'égard de laquelle l'autorité judiciaire aurait été compétente, le tribunal aurait statué avant toutes choses sur l'exception proposée, et que l'on ne saurait admettre qu'il faille agir différemment, parce que l'exception et le fond ne sont pas de nature à être soumis à la même autorité.

Mais ces considérations n'ont pas été accueillies par le Conseil d'État, qui a annulé l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Côte-d'Or.

407. — Avant de terminer l'examen des questions que la loi de 1831 peut soulever, faisons remarquer que les articles 8, 9 et 10 de cette loi ne laissent subsister aucune différence entre le sens et les effets légaux des mots *déchéance* ou *prescription* quinquennale appliqués aux dettes de l'État.

Avant cette loi, on était généralement disposé à considérer la *déchéance* comme une forclusion prononcée contre le créancier de l'État, faute d'avoir réclamé ou justifié son droit dans le délai fixé. La déchéance s'appliquait donc plutôt aux droits à faire valoir qu'aux droits acquis, et c'est en ce sens que les lois de 1810, 1817 et 1822 avaient fixé des délais pour la présentation des réclamations et la production des titres et justifications à l'appui.

Le mot *prescription,* dans le sens de la loi civile, et

toutes les fois qu'il s'agit de la prescription considérée comme moyen de libération, emporte l'idée d'extinction, de perte du droit lui-même, une créance prescrite étant une créance éteinte et perdue. C'est pourquoi les lois antérieures à 1831, ne s'appliquant qu'à des réclamations ou justifications à faire, n'avaient statué que sur des forclusions ou déchéances.

Mais la loi de 1831 établit tout à la fois, au profit de l'État contre ses créanciers, la déchéance et la prescription quinquennale : car elle déclare *prescrites* et *définitivement éteintes* toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justifications suffisantes, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de cet exercice.

Le fond du droit se trouve donc atteint et l'État complètement libéré, si le paiement de la créance n'a pas eu lieu dans ces cinq années.

Cette prescription quinquennale ne peut être suspendue ou interrompue par aucune des causes énumérées dans la loi civile (voir C. civ., art. 2242 et suiv., 2251 et suiv.). Le fait de l'administration ou le pourvoi du créancier au Conseil d'État peuvent seuls, ainsi que nous l'avons expliqué, interrompre le cours des cinq années fatales.

408. — Le ministre lui-même ne pourrait, dans une convention, déroger aux dispositions de l'article 9 de la loi de 1831. Il n'en est pas en effet de la déchéance ou prescription établie au profit de l'État, comme de la prescription établie par la loi civile, entre particuliers, à l'occasion de droits privés. Si l'on ne peut, d'avance, renoncer à la prescription, celui qui peut aliéner peut toujours renoncer à la prescription acquise (C. civ., art. 2220 et 2222). Cette faculté tient à la libre disposition que les particuliers, capables de contracter, conservent toujours de leurs droits privés.

Mais lorsqu'il s'agit de droits de l'État, d'autres principes doivent prévaloir. Les lois qui sont faites pour ga-

rantir la conservation et le recouvrement de certains droits dus à l'État sont des lois d'ordre public; il en est de même des dispositions législatives rendues pour assurer la libération de l'État au moyen de la prescription ou déchéance; et le ministre, qui n'est institué que pour procurer l'exécution de la loi, n'a pas le pouvoir de la modifier, encore moins de faire perdre à l'État l'avantage spécial qu'elle a voulu lui assurer.

Il faut donc tenir pour constant que la loi du 29 janvier 1831 est une loi d'ordre public, en tant qu'elle a voulu établir une prescription au profit de l'État; et que nul ministre ne saurait dispenser qui que ce soit de son exécution.

Par application de ce principe, le Conseil d'État a décidé (Arrêt du 16 juin 1824) que l'État a une action en répétition contre celui à qui il a payé une créance périmée.

Mais s'il est interdit aux ministres de renoncer expressément à la déchéance, il faut bien reconnaître qu'ils peuvent, en fait, y renoncer tacitement, en s'abstenant de la faire valoir; car ils ont seuls qualité pour l'opposer. Le Conseil d'État a même admis qu'un ministre pouvait légalement rapporter sa première décision prise contre le créancier de l'État et relever celui-ci de la déchéance prononcée antérieurement à son égard (13 août 1851, aff. Bermond de Vaulx; — 29 août 1867, aff. Calvo; — 12 août 1879, aff. Esquino).

409. — L'article 9 de la loi du 29 janvier 1831 accorde un délai de six ans, au lieu de cinq, aux créanciers de l'État résidant hors du territoire européen: mais si l'un de ces créanciers rentre en France avant l'expiration du délai de cinq ans accordé aux personnes domiciliées en Europe, c'est dans le même délai de cinq ans qu'il doit faire valoir ses droits (Conseil d'État 16 février 1870, aff. Delaubier).

Par contre, s'il n'est revenu en Europe que dans le cours de la sixième année, il semble que sa demande peut être reçue jusqu'à la fin de cette année; le délai de six ans qu'il tient de la loi n'était pas expiré au moment

où il a quitté le pays qu'il habitait hors d'Europe; on ne saurait donc lui faire un reproche de n'avoir pas agi auparavant.

Il faut, d'ailleurs, considérer, pour le calcul du délai de déchéance, le domicile ou, tout au moins, la résidence habituelle hors d'Europe : un simple voyage, si prolongé qu'il puisse être, n'est pas susceptible d'entraîner une augmentation de délai.

Cette extension de délai accordée aux personnes domiciliées ou résidant hors d'Europe est, au surplus, un droit absolument personnel; par suite, leurs créanciers, domiciliés sur le territoire européen, qui voudraient exercer contre l'État les droits de leurs débiteurs, seraient soumis à la déchéance de cinq ans et non à celle de six ans (Conseil d'État 16 février 1825, aff. Dumoustier).

S'il s'élève des difficultés sur le domicile du créancier de l'État, cette question doit être portée devant les tribunaux civils, seuls compétents pour statuer sur les questions que peut faire naître l'application des articles 102 et suivants du Code civil. La liquidation de la créance serait différée, dans ce cas, par le ministre jusqu'au jugement à intervenir et la déchéance serait considérée comme interrompue pendant la l'instance (voir n° 392).

410. — La déchéance édictée par la loi de 1831 s'applique à toutes les dettes de l'État, qu'elles prennent naissance en France, en Algérie ou dans les colonies.

Elle est également opposable en ce qui concerne les dépenses des budgets locaux des colonies (Ordonnance du 22 novembre 1841, art. 44; — Décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies, art. 94). Elle est fixée à cinq ans, à partir de l'ouverture de l'exercice, pour les créanciers domiciliés dans la colonie, et à six ans pour ceux qui résident hors du territoire de la colonie.

Il semble aussi que la déchéance quinquennale peut être invoquée pour les dépenses de gestion des établissements dont les budgets sont annexés pour ordre au budget général de l'État, savoir: la Légion d'honneur,

l'Imprimerie nationale, l'Administration des Monnaies et Médailles, la Caisse des invalides de la marine, l'École centrale des Arts et Manufactures, l'Administration des chemins de fer de l'État, la Caisse nationale d'épargne.

Aux termes de l'article 189 du décret du 31 mai 1862, ces services spéciaux (aujourd'hui budgets annexes) sont, en effet, soumis à toutes les règles prescrites par les lois de finances pour les recettes et les dépenses de l'État, et cette disposition s'applique évidemment aussi bien à ceux de ces budgets qui ont été créés depuis le 31 mai 1862 (École centrale, Chemins de fer de l'État, Caisse nationale d'épargne) qu'à ceux qui existaient à cette date.

411. — La déchéance quinquennale s'applique-t-elle aux dettes des départements? Nous avions soutenu l'affirmative dans la première édition de cet ouvrage; une jurisprudence contraire a prévalu.

Il a été décidé par le Conseil d'État que la déchéance établie par la loi du 17 août 1822 n'est pas applicable aux dettes des départements (27 juin 1834).

Même solution en ce qui concerne la déchéance établie par la loi du 29 janvier 1831 (27 août 1840).

Il paraît en effet incontestable que les départements ont une personnalité distincte et que leurs dépenses restent soumises aux règles du droit commun. Il est fait remarquer dans le *Répertoire alphabétique* de Dalloz (*Trésor public,* n° 507) que ce système a été accepté par l'administration dans une circulaire ministérielle du 8 juin 1851, portant ce qui suit :

« Il est essentiel de ne pas oublier que vous ne pouvez pas invoquer le bénéfice de la loi du 29 janvier 1831, pour porter dans les colonnes 9 et 11 (du report) des sommes destinées au paiement des dettes remontant à cinq ans. Un arrêt du Conseil d'État, en date du 27 août 1840, a décidé que la prescription quinquennale prononcée par cette loi est exclusivement applicable aux dépenses de l'État imputées sur fonds généraux. Les dépenses départementales restent soumises aux prescriptions du droit commun. » (Conf. M. Hermann, *Traité de l'administration départementale.*)

Le décret du 31 mai 1862, portant règlement sur la comptabilité publique, dit d'ailleurs, dans son article 480, que les règles prescrites pour les dépenses générales de l'État « s'appliquent aux dépenses des départements, sauf en ce qui concerne la déchéance quinquennale, à laquelle les créances départementales ne sont pas soumises ».

Le nouveau décret du 12 juillet 1893 sur la comptabilité départemenlale n'a apporté aucune modification sur ce point : l'instruction du ministre de l'intérieur du 13 du même mois pour l'exécution de ce décret a, au contraire, rappelé aux préfets, dans le § 109, que la déchéance quinquennale ne pouvait être invoquée pour les dépenses départementales, qui restent soumises aux prescriptions du droit commun énumérées au titre XX du Code civil.

412. — A plus forte raison la déchéance n'est-elle pas opposable aux créances contre les communes et établissements publics, dont la comptabilité est soumise à des lois et règlements particuliers.

413. — Une dernière remarque reste à faire sur la loi du 29 janvier 1831, c'est que la déchéance qu'elle établit est uniquement opposable au nom de l'État et à son profit ; mais cette exception d'intérêt public n'empêche pas l'État de faire valoir ses droits contre ses débiteurs pendant tout le temps que le comportent la nature de la créance et les règles du droit commun ; car les motifs d'intérêt public qui ont fait admettre la déchéance ou prescription quinquennale, à l'effet d'assurer la prompte libération du Trésor, n'existent nullement lorsque c'est l'État qui est créancier : la raison d'État exige, au contraire, dans ce cas, qu'on laisse aux agents chargés du recouvrement des créances dues à l'État la plus grande latitude. — C'est pour cette raison qu'avant le Code civil, les lois anciennes n'admettaient contre l'État que la prescription de quarante ans ; tandis que celle généralement admise alors par le droit commun, comme étant de la plus longue durée, n'excédait pas trente années[1]. Depuis le Code

1. Voyez la loi du 1er décembre 1790, art. 36.

civil, l'État est soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, pour tout ce qui n'est pas créances contre lui, et peut également les opposer (art. 2227): il en résulte qu'il est fondé à repousser, pendant les délais fixés par le droit commun, toutes les exceptions de prescriptions qui pourraient lui être opposées par des particulier comme moyen de se libérer de leurs dettes contractées envers une administration ou un service public de l'État.

414. — La loi du 29 janvier 1831, article 9, réserve à l'État le bénéfice des prescriptions ou déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions.

Nous n'avons pas à nous occuper de ces dernières déchéances, qui font, comme la convention dans laquelle elles sont stipulées, la loi particulière des parties contractantes. Faisons seulement remarquer, en passant, qu'il en est quelques-unes qui sont réglées d'une manière permanente par les clauses et conditions générales des marchés ou traités concernant les services de l'État. C'est ainsi que le décret du 13 juin 1806 porte:

« Art. 3. — A l'avenir, toutes réclamations relatives au service de la guerre et de l'administration de la guerre, dont les pièces n'auront pas été présentées dans les six mois qui suivront le trimestre où la dépense aura été faite, ne pourront plus être admises en liquidation. » — « Voilà, pour les services de la guerre, dit M. Dufour dans son *Traité de droit administratif appliqué*[1], une déchéance toute spéciale, contre laquelle les entrepreneurs ont à se tenir en garde. Cependant, la rigueur en est atténuée par le règlement du 1er septembre 1827 (sur le service des subsistances militaires)[2], auquel on se réfère dans tous les marchés passés avec l'administration de la guerre. L'article 620 de ce règlement excepte de l'application de la déchéance les cas de force majeure dûment justifiés; et l'article 625 ajoute que : « tout créancier,

1. Tome III, n° 2018, page 549.
2. Voyez, pour ce règlement, les *Institutes du droit administratif français*, par M. de Gérando, tome IV, p. 374 et suiv.

« qui, par suite de circonstances extraordinaires résultant « du service de la guerre, prévoit à l'avance l'impossibi- « lité de produire en temps utile les pièces constatant sa « créance, peut faire valoir ces motifs pour obtenir la « prolongation du terme fixé. » On invoque la force majeure pour écarter la déchéance opposée par le ministre; on se prévaut de la prévision de circonstances extraordinaires pour obtenir à l'avance une modification aux stipulations de la convention. On fait valoir un droit dans le premier cas; dans le second, on sollicite une faveur[1]. »

Nous n'insisterons pas davantage sur les déchéances particulières établies par les traités ou conventions passés avec l'État; mais nous allons examiner celles qui résultent, soit de lois antérieures à la loi du 29 janvier 1831, soit de lois postérieures, et qui sont toujours en vigueur.

415. — La première qui se présente par ordre de date, est celle établie par la loi du 24 août 1793, sur la dette publique, dont l'article 156 porte: « Tous les débets arriérés, antérieurs à l'année précédente, seront payés à la trésorerie nationale par le payeur principal de la Dette publique; et, dans tous les cas, aucun créancier ne pourra réclamer que les cinq dernières années avant le semestre courant. »

Il résulte de cette disposition que les arrérages des rentes sur l'État se prescrivent par cinq ans.

D'un autre côté, l'article 217 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique porte que: « à l'expiration du délai de cinq ans, fixé pour la prescription, les rentes dont les arrérages n'ont pas été touchés sont déduites d'office des états de paiement et portées au compte des portions non réclamées. Le rétablissement sur lesdits états, avec rappel des arrérages non prescrits, est opéré sur la demande des ayants droit, en vertu d'une décision du ministre. »

Cette prescription est-elle encourue par le créancier qui n'a reçu qu'après un délai de cinq ans le titre de rente auquel il avait droit?

---

1. Voyez dans le *Recueil des arrêts du Conseil* une ordonnance du 14 juillet 1838, Sellière, p. 388

Cette question s'est présentée à propos de l'exécution de la loi du 30 avril 1849, qui allouait une indemnité en rentes aux colons dont les esclaves avaient été affranchis. Un sieur Barret, concessionnaire d'une indemnité de cette nature, n'ayant obtenu qu'en 1875 l'inscription de rente y afférente, réclamait des arrérages courus depuis 1849. Le retard dans la délivrance du titre ne provenant pas du fait de l'administration, mais des oppositions de divers créanciers, le ministre des finances soutint qu'il n'était dû que cinq ans d'arrérages, et il fit observer que l'on avait procédé ainsi dans toutes les opérations analogues, et notamment à l'égard des rentes affectées au rachat du chemin de fer de Lyon et du Palais de l'Industrie. Ces observations ont été accueillies par le Conseil d'État qui a décidé (Arrêt du 18 janvier 1878) que la prescription établie par l'article 156 de la loi du 24 août 1793 est générale et s'applique tant au créancier dont le titre, par suite d'un retard non imputable à l'administration, n'a pu être délivré qu'après un délai de plus de cinq années, qu'au porteur de rentes qui, muni de son titre, n'en a pas touché les arrérages pendant le même laps de temps.

416. — Doit-on admettre, avec M. Dufour[1], que le délai n'est fixé que relativement à la réclamation, que, par conséquent, la demande produit un effet interruptif, indépendamment de l'époque à laquelle intervient la liquidation?

A l'appui de cette opinion, M. Dufour rapporte un avis du Conseil d'État du 13 avril 1809, qui a réglé les conditions à remplir pour que la réclamation soit efficace; en voici le texte: « Le Conseil d'État, vu l'article 156 de la loi du 24 août 1793; vu l'article 2277 du Code civil, qui porte que les arrérages de rentes perpétuelles et viagères se prescrivent par cinq ans; — Considérant que des réclamations non justifiées ne peuvent mettre le Trésor public en demeure d'acquitter ce qu'il est toujours prêt à payer; — Est d'avis que les réclamations non appuyées

1. *Traité de droit administratif appliqué*, tome II, n° 1387, p. 587.

de toutes les pièces justificatives, présentées par des créanciers d'arrérages de rentes sur l'État, ne peuvent interrompre la prescription qu'autant que, dans le délai d'un an du jour de la réclamation, le créancier se mettra en règle et présentera toutes les pièces justificatives de la légitimité de sa demande. »

Sans doute, il est très vrai, comme l'expose le savant auteur du *Traité de droit administratif appliqué,* que le Conseil d'État, par cet avis, a décidé que les réclamations régulièrement faites étaient interruptives de la prescription de cinq ans, établie pour les arrérages des rentes sur l'État.

Mais aujourd'hui, en présence de la loi du 29 janvier 1831, qui, par son article 9, a établi, pour l'avenir, une déchéance ou prescription de cinq ans, généralement applicable à toutes les créances dues par l'État, est-il encore vrai de soutenir que les arrérages de rentes de la dette publique, réclamés dans les conditions de l'avis du 13 avril 1809, échappent à cette déchéance?

Nous ne le croyons pas; et le texte comme l'esprit de la loi de 1831 nous paraissent également repousser une telle exception. Cette loi est absolue, elle n'admet de la part du créancier de l'État aucune interruption ou suspension possible de la déchéance, si ce n'est le pourvoi au Conseil d'État. Elle veut que dans tous les autres cas, à moins d'un retard provenant du fait de l'administration, la dette de l'État soit éteinte et prescrite dans les cinq années de l'ouverture de l'exercice auquel elle appartient. Elle embrasse donc, dans sa généralité, les arrérages des rentes sur l'État, aussi bien que toutes les autres parties de la dette publique. C'est pourquoi nous estimons que l'avis du Conseil d'État, considéré comme acte législatif, se trouve abrogé par la loi du 29 janvier 1831.

Nous devons ajouter cependant que l'administration considère comme étant toujours en vigueur l'article 156 de la loi du 24 août 1793 et l'avis du Conseil d'État du 13 avril 1809. Elle n'oppose pas aux rentiers les dispositions plus rigoureuses de la loi du 29 janvier 1831, et il est à remarquer que ladite loi n'a pas été invoquée par le

Trésor, ni visée par le Conseil d'État dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt du 18 janvier 1878, énoncé plus haut.

Il a été décidé implicitement par un arrêt du Conseil d'Etat du 24 juillet 1824 (affaire Bardel) qu'il appartient à l'autorité administrative de déclarer si la prescription est ou non acquise.

L'un des considérants de cet arrêt est ainsi conçu :

« Notre ministre des finances a dû, comme ordonnateur, refuser au nom et dans l'intérêt du Trésor le paiement des arrérages de la rente dont il s'agit (réclamés par Bardel depuis le 22 mars 1798 jusqu'au 22 septembre 1817) et auxquels la prescription quinquennale s'appliquait, d'après les dispositions de l'article 156 de la loi du 24 août 1793 et de l'avis du Conseil d'État du 13 avril 1809. »

Les opérations de l'espèce sont essentiellement administratives, elles relèvent exclusivement du domaine administratif et l'autorité judiciaire ne saurait valablement en connaître (voir les articles 141, 217 et 244 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique).

417. — L'article 2262 du Code civil, sur la prescription trentenaire, est-il applicable au capital des rentes sur l'État ?

Le comité des finances, consulté sur la question de savoir si les ayants droit à une inscription de rente sur l'État, qui ont laissé passer plus de trente ans sans en réclamer les arrérages, peuvent en obtenir le renouvellement, ou si le Trésor est fondé à leur opposer la prescription, a émis deux avis, les 27 juin 1834 et 14 juillet 1838, desquels il résulte que le capital de la rente est imprescriptible.

Ces avis sont fondés sur les motifs suivants :

La prescription a lieu soit au profit de celui qui possède, soit au profit du débiteur, selon les cas déterminés par les lois.

L'État ne peut être regardé comme propriétaire des inscriptions de rentes, puisqu'il les a aliénées en paiement du prix qui lui en a été payé, et qu'il ne les a plus en sa possession, que même elles peuvent changer de propriétaire à chaque instant.

Dès lors, il ne peut pas prescrire par la possession paisible, continue et non interrompue de trente années.

Les droits à exercer contre l'État par le propriétaire d'une inscription de rente se bornent à en réclamer les arrérages. Dans aucun cas et à aucune époque, le titulaire d'une inscription n'a le droit de réclamer le remboursement du capital ; il ne peut par conséquent être accusé de négligence pour l'exercice d'un droit qu'il n'avait pas, et le Trésor ne peut pas lui opposer, après trente années, le défaut d'exercice de ce droit pour se déclarer libéré envers lui d'une dette qu'il n'a jamais eu la possibilité de réclamer.

D'ailleurs, la faculté donnée par l'article 2263 du Code civil, aux créanciers de rente perpétuelles, de se faire fournir un titre nouveau après vingt-huit ans, est sans application possible au capital des inscriptions de rentes sur l'État, puisque non seulement l'État ne pourrait invoquer aucune présomption de libération, mais que la preuve du contraire existe par l'inscription constante de la rente sur le grand-livre de la dette publique.

Ces avis ainsi motivés furent convertis en décision par l'approbation du ministre, et le directeur de la dette inscrite proposa vainement, le 6 décembre 1856, de faire insérer dans une loi de finances un article ainsi conçu, en sens contraire :

« Les inscriptions de rentes dont les arrérages n'auront pas été payés pendant trente années consécutives à défaut de réclamation de la part des ayants droit seront annulées, et le montant en sera porté au compte de réductions. »

Il ne fut pas donné suite à cette proposition et depuis lors les deux avis du comité des finances de 1834 et de 1838 ont toujours été suivis comme règle de conduite.

On s'est demandé cependant s'il ne résultait pas de l'article 16 de la loi du 15 juin 1872 que le capital des rentes sur l'État se prescrivît par vingt années consécutives de non-réclamation. Cet article, que nous avons cité au chapitre V, réduit à vingt ans la durée des cautionnements exigés par l'administration des finances pour la dé-

livrance des duplicata des titres perdus volés ou détruits. Il ajoute *que le Trésor sera définitivement libéré envers le porteur des titres primitifs, sauf l'action personnelle de celui-ci contre la personne qui aura obtenu le duplicata.*

Il ne nous paraît pas possible de donner à cette disposition une aussi grande extension. Le rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi en indique le véritable esprit, et, si l'on en rapproche les termes du texte même de l'article, on reste convaincu que le législateur a entendu maintenir le principe de l'imprescriptibilité de la rente. Il ne s'est occupé uniquement que des conditions et de la durée des cautionnements fournis en cas de perte ou de vol de titres au porteur, et il n'avait pas à statuer sur la situation du rentier qui resterait pendant vingt ans ou plus sans réclamer les arrérages de sa rente. D'ailleurs, en matière de prescription, tout est de droit étroit et l'on ne peut point procéder par analogie. En conséquence, le principe de l'imprescriptibilité des rentes doit continuer à être respecté, relativement au capital[1].

418. — Aux termes du décret du 8 ventôse an XIII :

« Article 1er. — Les rentes viagères dont les arrérages n'auront pas été réclamés pendant trois années consécutives, à compter de l'échéance du dernier semestre payé, seront présumées éteintes et ne seront plus comprises dans les états de paiement.

« Art. 2. — Ces rentes pourront néanmoins être rétablies sur les états de paiement, lorsque les ayants droit auront justifié au Trésor de leur existence par un certificat de vie en bonne forme. Dans ce cas, les arrérages échus seront acquittés au Trésor, à Paris, sauf les dispositions de l'article 156 de la loi du 24 août 1793, d'après lesquelles les arrérages de rentes ne peuvent être réclamés pour plus de cinq années. »

419. — L'arrêté du Gouvernement, relatif aux pensions sur l'État, du 15 floréal an XI porte :

« Art. 9. — Les pensions dont les arrérages n'auront

1. En ce qui concerne les capitaux et les intérêts de cautionnements, voyez l'art. 400, 8°.

pas été réclamés pendant trois années, à compter de l'échéance du dernier paiement, seront censées éteintes et ne seront plus portées dans les états de paiement; si les pensionnaires se présentent après la révolution desdites trois années, les arrérages n'en commenceront à courir qu'à compter du premier jour du semestre qui suivra celui dans lequel ils auront obtenu le rétablissement de leurs pensions.

« Art. 10. — Les héritiers et ayants cause des pensionnaires, qui ne fourniront pas l'extrait mortuaire de leur auteur dans le délai de six mois, à compter de son décès, seront déchus de tous droits aux arrérages alors dus. »

D'un autre côté, l'article 30 de la loi du 9 juin 1853, sur les pensions civiles, stipule que: « les pensions et secours annuels sont payés par trimestre; ils sont rayés des livres du Trésor après trois ans de non-réclamation, sans que leur rétablissemet donne lieu à aucun rappel d'arrérages antérieurs à la réclamation. La même déchéance est applicable aux héritiers et ayants cause qui n'auront pas produit la justification de leurs droits dans les trois ans qui suivront le décès de leur auteur. » Cette disposition, insérée dans la loi de 1853 sous la rubrique: « Dispositions relatives aux pensions de toute nature, etc. », et reproduite dans l'article 142 du décret du 31 mai 1862, abroge la déchéance spéciale de six mois créée par l'article 10 de l'arrêté du 15 floréal an XI et s'applique à toutes les pensions à la charge de l'État, pensions militaires et pensions civiles, quelles que soient d'ailleurs leur nature ou leur origine, et fussent-elles accordées en indemnité de biens dont les titulaires auraient été dépossédés, comme les pensions ecclésiastiques (Arrêt du Conseil d'État du 15 novembre 1833). Elle est absolue et, d'après la jurisprudence du Conseil d'État, ne comporte aucune exception, à moins que la partie ne justifie d'une réclamation adressée en temps utile, soit à la direction de la dette inscrite, soit au comptable chargé du paiement des arrérages de pension (voyez en ce sens un arrêt du Conseil d'État du 18 novembre 1869).

Cette déchéance est fondée sur des motifs d'ordre public pour assurer la libération de l'État. Elle n'est pas suspendue par la minorité du titulaire. Serait-elle suspendue par un cas de force majeure résultant d'un fait de guerre? Cela paraît douteux; en tout cas l'administration a jugé que l'article 30 de la loi du 9 juin 1853 n'avait pas été modifié par les décrets du gouvernement de la Défense nationale, qui ont suspendu pendant la guerre certaines prescriptions en matière civile.

Mais si les arrérages des pensions sont soumis à la prescription triennale, en est-il de même des retenues effectuées sur ces arrérages par suite d'oppositions? Lorsqu'un pensionnaire produit chaque trimestre son certificat de vie et reçoit tout ou partie des arrérages échus, lorsqu'il ne laisse au Trésor que ce qu'il lui est juridiquement interdit de toucher, peut-on dire qu'il y a eu non-réclamation de sa part dans le sens de l'arrêté du 15 floréal an XI et de l'article 30 de la loi du 9 juin 1853? Peut-on voir là une raison de déclarer que la pension est éteinte et qu'elle doit être radiée même provisoirement des livres du Trésor? La négative ne semble pas douteuse. Les retenues opérées sur la pension ne tombent pas sous le coup de la prescription triennale, elles pourraient seulement, comme les créances de toute nature, être frappées de déchéance quinquennale.

En ce qui concerne les pensions nouvellement concédées et qui n'ont encore été l'objet d'aucun paiement, la déchéance, aux termes d'un avis du Conseil d'État du 14 mars 1834, courait seulement du jour de la publication du décret de concession au *Bulletin des lois.*

Mais actuellement, depuis la loi de finances du 16 avril 1895, les décrets de concessions de pensions de toute nature sont d'abord publiés au *Journal officiel,* puis insérés au *Bulletin des lois,* et les pensions sont inscrites au Trésor après la publication au *Journal officiel.* Il ne peut également y avoir lieu, en aucun cas, au rappel de plus de trois ans d'arrérages antérieurs à la date de cette publication.

Il semble donc que cette même publication à l'*Officiel*

sert aujourd'hui de point de départ à la déchéance dont il vient d'être parlé.

Sont déchus de leurs droits aux arrérages qui leur seraient dus tous titulaires de pensions militaires, français ou naturalisés français, qui se sont absentés du royaume sans l'autorisation du roi, lorsque cette absence est prolongée au delà d'une année. Les titulaires de pensions sur l'État, autres que les pensions militaires, en conservent la jouissance, quoique domiciliés hors du royaume, et ne sont pas tenus de se pourvoir d'une autorisation de résidence à l'étranger. » (Loi du 11 avril 1831, sur les pensions de l'armée de terre, art. 26; Ordonnance royale du 24 février 1832, art. 1er; Décret portant règlement général sur la comptabilité publique du 31 mai 1862, art. 143 et 278.)

420. — Les déchéances qui précèdent s'appliquent aux arrérages échus des pensions liquidées et inscrites.

En ce qui concerne l'obligation de faire valoir, sous peine de déchéance, les droits à une pension civile, il n'existait antérieurement à 1853 aucune loi ou règlement établissant un délai de rigueur.

Il en résultait que le droit commun, c'est-à-dire la prescription trentenaire, était seul applicable pour repousser les demandes de pensions civiles, puisque cette prescription court au profit de l'État comme au profit des particuliers (C. civ., art. 2227, 2262).

Telle a été, au reste, l'opinion du comité des finances du Conseil d'État relativement aux pensions ecclésiastiques. Ce comité, par un avis du 19 avril 1831, approuvé par le ministre des finances, n'a opposé que la prescription trentenaire aux réclamations de pensions ecclésiastiques qui remontaient au delà de trente ans. Cette opinion est conforme à celle manifestée par la Chambre des députés, lors de la discussion de l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

En effet, M. Isambert avait proposé un amendement ainsi conçu :

« Aucune pension nouvelle ne pourra être liquidée à la charge du Trésor, si la demande n'en a été faite, dans

les formes déterminées par la loi, par les ayants droit, dans les trois ans du jour où le droit à ladite pension aura été ouvert. »

Mais M. le ministre des finances a fait remarquer que, tant que l'inscription de la pension sur le Grand-Livre n'est pas effectuée, il n'y a pas de créance contre l'État et qu'aux termes du Code civil la prescription ne court pas pour une créance qui dépend d'une condition, jusqu'à ce que la condition soit accomplie. Cette réponse a fait rejeter l'amendement, et l'on doit en conclure que l'intention de la Chambre des députés avait été d'excepter de la déchéance quinquennale, établie par la loi du 29 janvier 1831, l'action contre l'État, à l'effet de faire valoir des droits à une pension civile de retraite : il n'y avait donc d'opposable, en pareil cas, que la prescription trentenaire.

Cette prescription commençait à courir du jour de la cessation des fonctions ou du jour de la cessation du paiement du traitement d'activité ; car c'est à compter de ce jour que l'employé avait commencé à posséder un droit ouvert à la liquidation de sa pension.

Par le même motif, à l'égard des veuves et enfants appelés à faire valoir leurs droits à la réversion, le point de départ de la prescription courait du jour de la mort civile ou naturelle de l'employé qu'ils représentaient. Si la mère avait perdu ses droits par suite d'un second mariage, le délai ne courait contre les enfants de son premier mariage, appelés à sa place à jouir du bénéfice de la réversion, que du jour du second mariage de leur mère.

Cet état de choses a été modifié par l'article 22 de la loi du 9 juin 1853, ainsi conçu :

« Toute demande de pension est adressée au ministre du département auquel appartient le fonctionnaire. Cette demande doit, à peine de déchéance, être présentée avec les pièces à l'appui dans le délai de cinq ans à partir de la promulgation de la présente loi, pour les droits ouverts antérieurement et pour les droits qui s'ouvriront postérieurement à partir, savoir : pour le titulaire, du jour où il aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite

ou du jour de la cessation de ses fonctions, s'il a été autorisé à les continuer après cette admission, et pour la veuve, du jour du décès du fonctionnaire.

« Les demandes de secours annuels pour les orphelins doivent être présentées dans le même délai, à partir de la promulgation de la présente loi ou du jour du décès de leur père ou de celui de leur mère. »

Cette nouvelle disposition a été édictée dans le but de ne pas laisser indéfiniment le Trésor sous le coup des demandes que les intéressés négligeraient de former. Le législateur a également eu en vue d'étendre aux pensions civiles une clause applicable depuis longtemps aux pensions militaires et à l'égard de laquelle une longue expérience n'avait révélé aucun inconvénient.

La loi du 17 avril 1833 sur les pensions militaires contient en effet, à l'article 6, la prescription suivante :

« A l'avenir, tout militaire, veuve ou orphelin de militaire, qui se trouvera en demeure de faire valoir ses droits à l'obtention d'une pension ou d'un secours annuel, sera tenu de se pourvoir en liquidation auprès du ministre de la guerre, dans un délai dont la durée ne pourra excéder cinq ans, sans préjudice des règles déjà fixées et des déchéances encourues ou à encourir, d'après la législation en vigueur, sur les pensions de l'armée de terre; passé ce délai, les demandes ne seront pas admises. Les ayants droit qui, au jour de la promulgation de la présente loi, se trouveront déjà en demeure depuis plus de cinq ans, auront un délai d'un an pour se pourvoir à partir de cette promulgation. »

Il a été décidé par deux arrêts du Conseil d'État, du 26 décembre 1856 et du 23 juillet 1857, que le fonctionnaire qui a laissé passer plus de trois ans sans présenter sa demande en liquidation de pension, mais qui a cependant formé cette demande avant l'expiration du délai de cinq ans, fixé par l'article 22 de la loi du 9 juin 1853, a droit au rappel de trois années d'arrérages, conformément à l'article 25 de la même loi.

421. — Un décret du 11 janvier 1808 assimile aux

lettres de change du commerce les traites du caissier général du Trésor public.

Ce décret est ainsi conçu :

« Article 1er. — Les traites du caissier général du Trésor public sur lui-même, transmissibles à un tiers en paiement par un agent du Trésor public, spécialement autorisé à cet effet, sont assimilées aux lettres de change du commerce, tant pour le délai après lequel elles sont frappées de péremption que pour la durée du cautionnement qui pourrait être exigé du propriétaire, lequel aurait, en vertu de jugement, obtenu le paiement sans la présentation des originaux desdites traites, en cas que ces originaux fussent adirés.

« Art. 2. — Les dispositions des articles 155, 187 et 189 du Code de commerce leur sont, en conséquence, déclarées applicables.

« Néanmoins, les cinq années qui acquièrent la prescription ne courront que de la date de la transmission faite par le payeur du Trésor à la partie prenante. »

Les articles du Code de commerce que ce décret déclare applicables aux traites du caissier général du Trésor public portent :

« Art. 155. — L'engagement de la caution mentionnée dans les articles 151 et 152 (en cas de perte de l'original de la lettre de change) est éteint après trois ans, si, pendant ce temps, il n'y a eu ni demandes, ni poursuites juridiques.

« Art. 187. — Toutes dispositions relatives aux lettres de change, et concernant : l'échéance, l'endossement, la solidarité, l'aval, le paiement, le paiement par intervention, le protêt, les devoirs et droits du porteur, le rechange ou les intérêts, sont applicables aux billets à ordre, sans préjudice des dispositions relatives aux cas prévus par les articles 636, 637 et 638.

« Art. 189. — Toutes actions relatives aux lettres de change et à ceux des billets à ordre souscrits par des négociants, marchands ou banquiers, ou pour faits de commerce, se prescrivent par cinq ans, à compter du jour du protêt ou de la dernière poursuite juridique, s'il

n'y a eu condamnation, ou si la dette n'a été reconnue par acte séparé. — Néanmoins les prétendus débiteurs seront tenus, s'ils en sont requis, d'affirmer, sous serment, qu'ils ne sont plus redevables; et leurs veuves, héritiers ou ayants cause qu'ils estiment de bonne foi qu'il n'est plus rien dû. »

Il faut remarquer que les traites du caissier-payeur central n'ont été assimilées qu'en partie seulement aux lettres de change par le décret du 11 janvier 1808, savoir :

1° Pour le délai après lequel les traites sont frappées de prescription;

2° Pour la durée du cautionnement qui pourrait être exigé du propriétaire, lequel aurait, en vertu de jugement, obtenu le paiement sans présentation des originaux desdites traites, dans le cas d'adirement ou de perte de ces titres.

Ainsi, l'assimilation restreinte n'existe avec les lettres de change que :

1° En vertu de l'article 187 du Code de commerce, pour l'endossement, la solidarité, le paiement, le protêt, les devoirs et les droits du porteur, etc., etc.;

2° D'après l'article 155, pour la durée du cautionnement à fournir en cas de perte, afin de toucher sans représenter les originaux;

3° En vertu de l'article 189, pour la prescription de cinq ans.

Mais cette assimilation n'existe point pour la nécessité de l'affirmation en justice, résultant de ce même article 189, à la charge de tout débiteur qui oppose la prescription, parce que, en effet, personne au Trésor n'aurait qualité pour affirmer par serment qu'il n'est rien dû.

Elle n'existe pas non plus pour le point de départ de la prescription quinquennale, qui, au lieu de courir, comme pour les lettres de change, du jour du protêt ou de la dernière poursuite juridique, ne court que de la date de la transmission faite par le payeur du Trésor à la partie prenante. Les traites du caissier central n'ont pas un terme fixe d'échéance, puisqu'elles sont conçues

à tant de jours de vue. Ne faire courir pour elles le temps de la prescription que du jour *de la présentation au visa,* c'eût été ne les soumettre qu'à la prescription trentenaire et exposer le Trésor à attendre pendant de longues années la liquidation de ses émissions.

Le bon ordre de la comptabilité des finances ne permettait pas de pareils délais, et le décret du 11 janvier 1808 voulut que cinq années suffissent aux parties prenantes pour venir recevoir le paiement.

Enfin, ces traites ne réunissent pas les autres conditions exigées par l'article 110 du Code de commerce pour les faire considérer comme lettres de change, puisque celles-ci offrent au bénéficiaire deux engagés différents, l'un dans la personne du tireur, l'autre dans celle du tiré, tandis que sur les traites du caissier central du Trésor, le tireur et le tiré ne sont qu'une seule et même personne, laquelle n'est qu'un être de raison, le Trésor public étant le seul et unique obligé au titre.

Puis, il résulte évidemment du décret du 11 janvier 1808 que le Code de commerce n'est pas applicable à ces traites, en dehors des trois cas prévus par les articles 155, 187 et 189; car si ce Code avait dû être appliqué, ce décret aurait été inutile.

On ne doit donc voir dans ces titres que des valeurs de trésorerie dont les conditions spéciales de paiement sont réglées par les articles précités.

422. — Les dispositions du décret du 11 janvier 1808 sont-elles applicables aux *bons du Trésor?*

Il est certain qu'à l'époque de la promulgation de ce décret, aucune émission de bons du Trésor n'était autorisée; par conséquent, si l'on s'en tenait rigoureusement à l'objet du décret, on pourrait en conclure qu'il doit être restreint aux seules traites du caissier général du Trésor public. Toutefois, bien que les bons du Trésor diffèrent de ces traites, il est difficile de ne pas admettre les porteurs de ces bons au bénéfice des dispositions du décret. — En effet, les bons du Trésor sont transmissibles par voie d'endossement, comme les lettres de change et les billets à ordre; ils se négocient à la Bourse

et sont transférés par une simple signature du porteur; ils sont donc, sous tous les rapports, assimilables aux lettres de change et billets à ordre, et par ce motif, ils doivent être régis par le décret du 11 janvier 1808, qui en fait leur est appliqué (Paris ch. temporaire du 6 décembre 1874, aff. Lyon-Alemand contre Bonnote).

423. — Dans la première édition de ce traité, nous avons exprimé l'avis que les traites du caissier général payeur central et les bons du Trésor tombaient sous le coup de la loi du 29 janvier 1831, article 9. « En effet, disions-nous, cette loi veut que toutes les créances ou dettes de l'État qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans les cinq années, à partir de l'ouverture de l'exercice auquel elles appartiennent, soient prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État.

« C'est là une disposition générale adoptée en vue d'assurer la prompte libération de l'État et qui ne comporte aucune distinction pour tout ce qui est créance ou dette publique. »

Mais l'administration ne s'est pas rangée à cette opinion; il lui a paru qu'une loi spéciale serait nécessaire pour étendre la déchéance quinquennale aux valeurs de trésorerie. Un projet de loi avait même été préparé à cet effet; mais il n'y a pas été donné suite, et l'on a décidé, au contraire, que le Trésor paierait jusqu'à l'expiration de la prescription trentenaire les valeurs qu'il émet sous forme commerciale. Cette décision résulte d'une approbation ministérielle apposée au bas d'un rapport émané, le 24 décembre 1847, de la direction du mouvement général des fonds. Nous croyons utile de reproduire ici un extrait de ce rapport, qui n'a jamais été publié.

424. — *Extrait d'un rapport adressé, le 24 décembre 1847, au ministre des finances par le directeur du mouvement général des fonds :*

« La prescription de cinq ans qui, aux termes de la loi du 29 janvier 1831, éteint les dettes de l'État, n'a jamais été appliquée aux dettes contractées sous forme commerciale et pour dépôt de fonds. Il a fallu qu'en ce qui concerne les mandats de la poste, dits articles d'ar-

gent, une loi spéciale, celle du 31 janvier 1833, déterminât, quant à ces mandats, un délai nouveau de prescription (huit ans). Si le Trésor, dans un intérêt d'ordre public, ne peut s'empêcher de se prévaloir de la prescription trentenaire, il n'en est pas de même de la prescription de droit commun résultant de l'article 2227 du Code civil, ni même de la prescription commerciale, bien qu'aux termes de l'article 189 du Code de commerce elle pût également amortir les traites du caissier central, puisque ces traites sont assimilées aux lettres de change par le décret du 11 janvier 1808[1].

« En effet, la prescription était basée sur la présomption de paiement, et le Trésor, qui garde presque indéfiniment ses livres (tandis que les maisons de commerce font presque généralement disparaître les leurs et tous les papiers remontant à plus de dix ans), le Trésor, par cela qu'il conserve les écritures constatant sa dette, ne peut ni la dénier de bonne foi, ni dès lors faire comparaître en justice un de ses agents pour déclarer sous la foi du serment qu'il ne doit rien.

« Déterminé par le sentiment d'équité qui porte tout débiteur de bonne foi à se libérer, à quelque époque que soit réclamé le paiement d'une dette certaine, désirant d'ailleurs, avec raison, donner la plus grande sécurité possible aux porteurs du papier émis par ses comptables, et voulant ne rien négliger de ce qui peut assurer et faciliter la circulation des valeurs qu'elle émet pour les besoins du service public, l'administration des finances a constamment remboursé les effets émis ou échus depuis moins de trente ans, dont le paiement a été réclamé par une partie justifiant de ses droits, soit que le titre fût représenté, soit même qu'à défaut du titre de créance (déclaré adiré), le réclamant fournît caution suffisante.

---

1. Extrait du jugement du tribunal de commerce du 27 octobre 1857 (présidence de M. Dobelin) : « Attendu... qu'aux termes du décret du 11 janvier 1808, ces traites ne sont assimilées aux lettres de change qu'à l'égard de la prescription et de la caution à fournir pour obtenir le paiement en cas de perte ; qu'en conséquence, elles ne sauraient être considérées comme lettres de change, et ne constituent qu'un acte d'administration et qu'une opération de trésorerie, et non une opération de commerce ; qu'il s'ensuit que le tribunal est incompétent, etc., etc. »

« En payant ainsi, le Trésor n'est pas exposé à payer deux fois : pourvu que, dans les soldes, soit exactement faite l'annulation de la traite ou du mandat remboursé, le Trésor se trouvera en mesure d'opposer de bonne foi la prescription à la partie qui plus tard représenterait le titre momentanément adiré.

« Frappé, comme moi, des inconvénients qui pourraient résulter de ce que presque toutes les valeurs émises pour compte du Trésor circulent pendant trente ans, toujours payables à la volonté des porteurs, soit sur représentation du titre, soit sur déclaration de perte du titre qui engage l'État, M. Delaire, directeur du contentieux, voulut bien faire, à ma demande, en 1843, un examen spécial des droits et des obligations réciproques du Trésor et de ses clients, en ce qui concerne les valeurs anciennes restant à payer.

« Ce rapport fut présenté au ministre le 4 mai 1843. En voici l'extrait : « Le projet de loi, joint par M. De-
« laire à son rapport, et qui en était comme la conclusion
« naturelle, déclarait l'article 9 de la loi du 29 jan-
« vier 1831 applicable aux bons royaux, traites et autres
« valeurs de toute nature émises par le caissier central
« du Trésor public et par tous autres agents ou comp-
« tables publics et formant titre contre le Trésor. »

« La présentation aux Chambres de ce projet de loi ne fut pas jugée opportune : le ministre (l'honorable M. Laplagne) décida verbalement, après une conférence à laquelle assistaient les chefs de service compétents, qu'il n'y avait pas motif suffisant d'innover, qu'il ne convenait pas de restreindre, par une législation spéciale, la faculté dont use le Trésor, dans l'intérêt de son crédit, de rembourser à toute époque (sauf après trente ans) les fonds reçus à titre d'opérations de trésorerie.

« En conséquence, le Trésor continue à rembourser, comme par le passé, sur décisions ministérielles spéciales, les valeurs émises par ses comptables et échues depuis moins de trente ans, restant en solde dans les écritures.

« Je dois rappeler la distinction essentielle qui existe entre les valeurs échues depuis plus de trente ans et

celles qui, ne remontant pas à cette date, ont cinq ans d'échéance.

« Pour les unes, la mesure qui fait l'objet du présent rapport est, il faut le reconnaître, une prise de possession définitive par l'État.

« S'il pouvait rester des doutes relativement à la légalité de l'opération, j'invoquerais, en m'appuyant sur les motifs de la loi déjà citée du 31 janvier 1833, l'opinion de l'honorable M. Dupin aîné, disant à la tribune : « La prescription est la patronne du genre humain..... « L'État ne peut être toujours débiteur. »

« Si des réclamations étaient faites par les receveurs généraux quant à la prise de possession par l'État de soldes d'origine spéciale, comme les mandats par eux émis dans l'intérieur du département sur leurs subordonnés et réciproquement, valeurs qui, au surplus, ne montent pas ensemble à plus de 2,673 francs, je ferais observer que les receveurs généraux ne sont autorisés à émettre des effets dans la forme tracée par les instructions que pour les besoins du service public qui leur est confié ;

« Que c'est à tort et abusivement que certains comptables ont fait disparaître à leur profit, par fonds particuliers, les anciens soldes de ces valeurs, abus qui sera signalé à la surveillance de l'inspection des finances ;

« Enfin que les mandats de l'espèce sont affranchis de l'impôt du timbre[1] uniquement par ce motif qu'ils sont présumés émis pour les besoins du service.

« Je soumets, Monsieur le Ministre, à Votre Excellence le projet de décision ci-après, où se trouvent formulées les mesures que j'ai l'honneur de lui proposer et dont je viens d'exposer les motifs. Je soumets, Monsieur le Ministre, à votre approbation le projet de circulaire de notification aux receveurs généraux, concerté avec mon collègue, le directeur de la comptabilité générale des finances :

« 1° Il sera fait recette au titre des produits divers

1. Depuis la promulgation de la loi de 1850 sur le timbre des effets de commerce, les mandats autres que ceux émis pour un service public sont soumis au droit de timbre.

du budget des valeurs que les comptables du Trésor ont émises pour les besoins de leur service et qui, échues depuis plus de cinq ans, restent actuellement à payer, suivant détail fourni par article aux états spéciaux ci-joints ;

« 2° Celles de ces valeurs qui seraient échues depuis moins de trente ans continueront, jusqu'à décision contraire, à être remboursées aux parties qui justifieront de leurs droits. Les remboursements seront ordonnancés sur le fonds de restitution du budget ;

« 3° Les états des valeurs restant à payer, détaillés et fournis par le caissier central, les receveurs généraux et les trésoriers-payeurs de l'Algérie, seront déposés avec les souches et lettres d'avis au secrétariat général, pour être émargés des remboursements qui, ultérieurement, auraient lieu en vertu de décisions ministérielles. »

425. — La loi du 16 juillet 1882 a réduit à cinq ans le délai primitivement fixé à huit ans par les lois du 31 janvier 1833 et du 5 mai 1855 (art. 17), à partir duquel sont définitivement acquises à l'État, lorsque le remboursement ou la remise n'a pas été réclamée par les ayants droit dans ce délai : 1° les sommes versées aux caisses des agents des postes et des télégraphes ou déposées aux guichets de leurs bureaux, pour être remises à destination sous forme de mandats ou autrement; 2° les valeurs quelconques, trouvées dans le service, insérées ou non dans les boîtes ou dans les lettres, et qui n'ont pu être remises aux destinataires.

Le délai de cinq ans court, pour les sommes versées, à partir du jour du versement, et, pour les autres valeurs, à partir du jour où elles ont été déposées ou trouvées dans le service.

Ajoutons que cette loi vient d'être modifiée par une autre loi votée par la Chambre des députés le 14 mars et par le Sénat le 31 mars 1898, mais non encore promulguée. L'article 3 de cette nouvelle loi porte :

« Le délai de prescription des mandats est réduit de cinq à trois années. Ce délai est également applicable aux

valeurs de toute nature confiées à la poste, ou trouvées dans le service.

« Le délai de trois ans court, pour les sommes versées aux guichets des bureaux, à partir du jour de leur versement, et, pour les autres valeurs, à partir du jour où elles ont été déposées ou trouvées dans le service.

« Le délai de prescription, pour les valeurs confiées à la poste ou trouvées dans le service moins de deux ans avant la promulgation de la présente loi, sera de trois ans à partir de la date de cette promulgation. »

426. — Le texte de la loi soulève une question délicate qui était déjà posée, d'ailleurs, sous le régime des lois de 1833 et de 1855. La loi dit: seront définitivement acquises à l'État, les sommes versées aux caisses des agents des postes, pour être remises à destination, et dont le remboursement n'aurait pas été *réclamé* par les ayants droit dans un délai de cinq années, à partir du jour du versement des fonds.

S'il arrivait que la somme versée à la poste, après avoir été *réclamée* dans le délai fixé, n'eût pas été payée dans les cinq années, la prescription de cinq ans serait-elle acquise à l'État, ou la réclamation faite en temps utile aurait-elle interrompu la prescription commencée ?

Le doute naît du rapprochement de la loi du 16 juillet 1882 avec celle du 29 janvier 1831. Cette dernière, nous l'avons expliqué, a posé le principe général de la prescription ou déchéance au profit de l'État. Elle n'accorde que cinq ans au créancier pour faire *liquider, ordonnancer et payer* sa créance: elle n'admet pas, et le Conseil d'État l'a décidé en ce sens, que la réclamation faite en temps utile, mais non suivie dans le délai fixé de l'ordonnancement et du paiement, soit susceptible d'interrompre la prescription. Cependant, la loi de 1882 ne reproduit pas les mêmes expressions et n'enjoint pas au créancier de l'État qui a *réclamé* la restitution d'une somme versée à la poste de faire ordonnancer et payer sa créance dans les cinq années. Doit-on en conclure que la loi postérieure a voulu introduire une règle nouvelle, ou une exception, en permettant au créancier d'une

somme versée à la poste d'interrompre la prescription par une simple réclamation non suivie de paiement dans les cinq années du versement? Nous ne le pensons pas; le mot *réclamé,* employé dans la loi, est ici synonyme de *retiré;* dans la pensée du législateur, ce mot emporte l'idée d'un remboursement, d'une restitution faite par l'État. Personne n'ignore, en effet, qu'il suffit de présenter le mandat délivré par les agents des postes et de justifier de son identité, pour être à l'instant en mesure de retirer le versement fait à destination. La loi a donc voulu dire que la somme serait définitivement acquise à l'État si elle n'était pas *retirée* ou *réclamée* dans les cinq années du versement. Mais elle n'a certainement pas entendu introduire une exception à la règle générale posée par la loi du 29 janvier 1831, qui exige des créanciers de l'État qu'ils fassent, dans le délai de cinq ans, à peine de déchéance, liquider, ordonnancer et payer leurs créances.

427. — Les déchéances établies par la loi du 29 janvier 1831 et par celle du 4 mai 1834 n'ont point paru applicables aux dépôts et consignations effectués à l'ancienne Caisse d'amortissement créée par la loi du 28 nivôse an XIII. Aussi, malgré ces lois, le Trésor a-t-il continué à rembourser le montant de ces dépôts, sans opposer aucune prescription; mais la loi de finances du 6 juin 1840 a fait cesser cet état de choses; son article 21 porte:

« Les propriétaires des sommes versées à l'ancienne Caisse d'amortissement, à titre de dépôts ou consignations, et mises à la charge du Trésor public par la loi du 28 avril 1816, sont tenus, eux, leurs représentants ou ayants cause, de fournir, sous peine de déchéance, dans le délai de cinq ans qui courra à partir du 1er janvier 1841, toutes les pièces justificatives de leur droit, soit pour obtenir le remboursement desdits dépôts et consignations, soit pour en faire opérer le versement à la Caisse actuelle des dépôts et consignations.

« Sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'État toute créance de l'espèce qui n'aurait pas été remboursée ou versée à la Caisse des dépôts à l'expiration

du délai ci-dessus fixé, faute par les titulaires ou leurs ayants cause d'avoir produit les justifications mentionnées ci-dessus.

« Dans le cas où l'ordonnancement et le paiement n'auraient pas été effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration, la déchéance prononcée ci-dessus ne pourrait pas être opposée aux réclamants.

« Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministère des finances un bulletin énonçant la date de la demande, avec production des pièces à l'appui. »

Les deux premiers paragraphes de cet article ont subi une modification importante. Le projet du Gouvernement portait : « Les propriétaires des sommes versées à l'ancienne Caisse d'amortissement, à titre de dépôts ou consignations, et mises à la charge du Trésor public par la loi du 28 avril 1816, sont tenus, eux, leurs représentants ou ayants cause, de fournir sous peine de déchéance, dans le délai de cinq ans, qui courra à partir du 1er janvier 1840, toutes pièces justificatives de leurs droits au remboursement desdits dépôts et consignations.

« Toute créance de l'espèce qui n'aurait pas été remboursée à l'expiration du délai ci-dessus fixé, faute par les titulaires ou leurs ayants cause d'avoir produit les justifications nécessaires pour la délivrance des titres de paiement, sera définitivement éteinte et amortie au profit de l'État, etc. »

Nous empruntons au rapport de M. Duprat les motifs de cette disposition, et ceux des changements qu'y a introduits la commission de la Chambre des députés :

« L'article 98 de la loi du 28 avril 1816 dispose que la Caisse d'amortissement alors existante sera liquidée, et que les sommes dont elle sera débitrice passeront à la charge du Trésor, qui sera tenu de rembourser les capitaux et de payer les intérêts dans les cas et aux époques où il y aura lieu auxdits remboursements et paiements.

« L'article 99 de la même loi crée une nouvelle Caisse d'amortissement.

« M. le ministre des finances nous a dit, dans son exposé des motifs, qu'après le travail de liquidation de l'an-

cienne Caisse d'amortissement, les dépôts qui passaient à la charge du Trésor public s'élevaient alors à plus de sept millions.

« Les remboursements qui ont eu lieu successivement jusqu'à la fin de 1839 laissaient à cette époque, dans la caisse du Trésor, une somme capitale de 1,847,000 fr., appartenant à 4,930 parties prenantes, avec les intérêts à 3 p. 100, lesquels, à raison de l'ancienneté des dépôts, représentent, dès à présent, plus de la moitié de ce capital.

« M. le ministre ajoute que, depuis le 1er juin 1825, c'est-à-dire dans un laps de quatorze ans, un quart à peine de cette ancienne dette a été remboursé. Il suppose que le plus grand nombre des ayants droit ont dû disparaître, ou que du moins ils ont perdu les traces de leurs créances, et qu'ils ne peuvent en justifier valablement; que, dans cet état de choses, presque tout ce qui reste encore des anciens dépôts devrait tourner au profit de l'État, à défaut de réclamation et à titre de déshérence. Par ces motifs, M. le ministre des finances, voulant assigner un terme à un arriéré nuisible à l'ordre de la comptabilité publique, a proposé une mesure qui renferme dans un délai de cinq années la liquidation, l'ordonnancement et le paiement de tous les dépôts faits à l'ancienne Caisse d'amortissement, sous peine de déchéance.

« La légalité de cette mesure a été contestée dans le sein de votre commission. Il a été dit : le reliquat du passif de l'ancienne Caisse d'amortissement se compose de dépôts et consignations de successions vacantes, de successions de militaires décédés, de dépôts régimentaires. Les consignations qui ont été faites en vertu de jugements et d'actes judiciaires, dans l'intérêt de la sûreté des créances et de la garantie des droits des tiers, ne peuvent être retirées si, préalablement, les conditions exigées n'ont pas été remplies et rigoureusement exécutées. Ces clauses sont indépendantes de la volonté des parties prenantes et de leurs ayants cause. Ceux-ci ne peuvent donc former utilement aucune demande en remboursement des consignations ordonnées par jugement de l'autorité judi-

ciaire, s'ils ne sont pas légalement autorisés. Dans cet état, serait-il équitable de leur assigner un délai après lequel leurs créances seraient définitivement éteintes et amorties au profit de l'État?

« Sans doute, il est à désirer que la liquidation et le paiement des créances sur l'État puissent être renfermés dans les plus étroites limites, et que l'on maintienne ainsi le bon ordre de notre comptabilité financière; mais il faut craindre de dépasser le but et de porter atteinte au droit sacré de propriété.

« Votre commission a pensé que cette critique de la mesure proposée par l'article 21 méritait d'être sérieusement examinée.

« Il est certain que la première catégorie des sommes versées à l'ancienne Caisse des dépôts et consignations, s'élevant aujourd'hui à 710,000 fr., et appartenant à 1,115 parties prenantes, se compose en partie de consignations provenant de successions ouvertes, de biens de mineurs, de versements faits par décisions de l'autorité judiciaire; et qu'il ne dépend pas des parties de retirer les sommes ainsi déposées et consignées, et d'en réclamer le remboursement.

« La commission a pensé que cette objection pouvait être résolue, et qu'il était possible d'affranchir des dispositions rigoureuses de l'article 21 les consignations de l'ordre que nous avons désigné. Il suffira que les titulaires ou ayants cause, qui devront toutefois fournir toutes les pièces justificatives de leurs droits dans le délai prescrit, demandent à faire opérer le versement des consignations provenant de décisions judiciaires à la nouvelle Caisse des dépôts et consignations. Cette demande, qui ne présente aucun inconvénient, sera facilement admise. Les parties intéressées seront postérieurement informées des formalités qu'elles auront à remplir. Ainsi, tous les droits seront garantis, et l'autorité de la chose jugée sera religieusement maintenue.

« Nous vous proposerons donc une nouvelle rédaction de l'article 21, pour consacrer le droit de revirement des consignations judiciaires.

« ..... Les trois autres catégories, qui forment l'ensemble des dépôts de l'ancienne Caisse d'amortissement, concernent les successions vacantes, les successions de militaires décédés, les dépôts régimentaires; elles s'élèvent à la somme de 1,137,000 fr., et elles intéressent 8,815 parties prenantes..... Elles peuvent, sans inconvénient, être atteintes par la déchéance ; l'État peut les réclamer à défaut d'héritiers connus ou de prétendants droit.

« L'article 2262 du Code civil dispose que les actions, tant réelles que personnelles, se prescrivent dans un délai déterminé, alors qu'il n'a été rien fait pour interrompre la prescription. Cette règle du droit commun doit être appliquée aux déposants qui, depuis vingt-cinq, trente ou quarante années, n'ont formé aucune demande en remboursement. Nous la réclamerions, *à fortiori,* pour l'administration publique, qui doit même, en certaines circonstances, s'affranchir des conditions qui régissent les simples particuliers. On ne peut vouloir qu'elle soit constituée dépositaire à tout jamais, et qu'elle soit exposée à toutes les réclamations qui pourraient lui être faites, et aux demandes en reddition de compte ou justification des droits et qualités des personnes à qui des paiements ont été effectués.

« L'agent judiciaire du Trésor s'est ému des manœuvres faites par les spéculateurs qui, sans titre et sans caractère, se substituent aux droits des véritables créanciers, et parviennent à recouvrer le remboursement de certains dépôts, sans avantage pour les propriétaires légitimes et au grand préjudice de l'État.

« Une telle situation ne peut se prolonger; il convient d'y mettre un terme et d'assigner un délai après lequel les créances qui nous occupent seront définitivement éteintes et amorties au profit de l'État.

« Le délai de cinq ans, à partir du 1er janvier, déterminé par le projet, a paru suffisant; mais il doit courir à partir du 1er janvier 1840, et comme cette année sera fort avancée avant que la loi soit promulguée, il n'y aurait plus qu'un délai de quatre ans au lieu de cinq ans. Nous vous proposons donc de dire qu'il datera du 1er janvier 1841. »

428. — Un avis du Conseil d'État, du 24 mars 1809, avait décidé que la Caisse d'amortissement devait rejeter, à l'avenir, toute demande d'intérêts qui remonteraient au delà de cinq ans, si la prescription n'avait été interrompue. Il résulte de cet avis que le Trésor, mis au lieu et place de l'ancienne Caisse d'amortissement par la loi du 28 avril 1816, ne peut être tenu qu'au paiement de cinq années des intérêts des sommes principales qui auraient pu en produire au profit des parties prenantes, à moins d'une interruption apportée à cette prescription.

429. — Le troisième paragraphe de l'article 21 de la loi du 6 juin 1840 réserve aux créanciers l'exercice de leurs droits, dans le cas où l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués, dans le délai fixé, *par le fait de l'administration*.

Cette exception, dont nous avons expliqué le sens et les effets, est empruntée à la loi du 29 janvier 1831.

Malgré le silence de l'article que nous commentons, le pourvoi au Conseil d'État serait également interruptif de la déchéance; car il appartient au Conseil d'État, dans tous les cas, de statuer souverainement sur les décisions ministérielles qui lui sont déférées régulièrement par les créanciers de l'État, et c'est une règle que la loi du 29 janvier 1831 a reconnue et de nouveau consacrée.

Le dernier paragraphe de l'article n'est que la reproduction de l'article 10 de la loi du 29 janvier 1831 : c'est une disposition introduite dans l'intérêt du réclamant et qui le mettrait à même de repousser la déchéance, si elle lui était opposée par le fait de l'administration (voyez n° 395).

430. — La loi de finances du 30 décembre 1891 (art. 8) a supprimé, à partir du 1er janvier 1892, la Caisse de la dotation de l'armée, créée par la loi du 26 avril 1855. L'article 9 de cette loi disposait que les fonds et valeurs composant au 1er janvier 1892 l'actif de ladite caisse seraient remis par la Caisse des dépôts et consignations au ministre des finances et que toutes les sommes restant à payer, à cette date, aux intéressés seraient supportées par le budget de l'État. Les créanciers de l'ancienne

Caisse de la dotation de l'armée étaient tenus en même temps, eux, leurs représentants ou ayants cause, de fournir, sous peine de déchéance, dans un délai de cinq ans à partir du 1er janvier 1892, toutes les pièces justificatives de leurs droits, et toute créance de cette espèce qui n'aurait pas fait l'objet d'une réclamation dans le délai ci-dessus devait être définitivement éteinte.

Le terme de cette déchéance est donc aujourd'hui atteint.

431. — La loi du 6 juin 1840 n'avait introduit aucun changement dans la législation de la Caisse actuelle des dépôts et consignations, instituée par la loi du 28 avril 1816.

Dans aucun cas, cette Caisse ne pouvait prescrire soit à son profit, soit au profit du Trésor, pour quelque laps de temps que ce soit, la propriété des sommes qui lui avaient été déposées.

Ainsi, dès que la créance réclamée comme faisant partie de l'actif de l'ancienne Caisse d'amortissement avait été versée à la Caisse des consignations actuelle, la déchéance cessait de courir et ne pouvait plus être opposée au réclamant.

Il n'existait, à notre connaissance, que deux exceptions à ce principe : la première se trouvait dans l'article 14 de la loi du 17 mai 1826 relative aux douanes. Cet article fixe à trois années la durée de l'entrepôt réel, tel qu'il est autorisé par l'article 25 de la loi du 28 avril 1803 ; il ajoute : « Si, à l'expiration des délais fixés, il n'est pas satisfait à l'obligation d'acquitter les droits ou de réexporter, les droits seront liquidés d'office, et si l'entrepositaire ne les a pas acquittés dans le mois de la sommation qui lui en est faite à son domicile, s'il est présent, ou à celui du maire, s'il est absent, les marchandises seront vendues, et le produit de la vente, déduction faite de tous droits et frais de magasinage ou de toute autre nature, sera versé à la Caisse des dépôts et consignations, pour être remis au propriétaire, s'il est *réclamé dans l'année à partir du jour de la vente*, ou, à défaut de réclamation dans ce délai, *être définitivement acquis au Trésor*.

La seconde exception résultait de l'ordonnance du 22 février 1829, ayant pour objet d'autoriser, dans certains cas, la vente des effets mobiliers déposés dans les greffes des tribunaux civils ou criminels à l'occasion des procès définitivement jugés. Cette vente doit être faite par les préposés du domaine, dans les formes suivies pour l'aliénation des objets non réclamés et sur lesquels l'État a un droit éventuel (art. 1er). L'article 2 porte : « Les sommes qui proviendront desdites ventes seront versées à la Caisse des dépôts et consignations, et les ayants droit pourront les réclamer dans *les délais fixés par l'article 2262 du Code civil.* »

Dans ces deux circonstances, la prescription était établie, comme on le voit, en faveur du Trésor, et ce n'est point la Caisse des dépôts et consignations qui en profitait.

La législation de la Caisse des dépôts et consignations est aujourd'hui complètement modifiée depuis la loi de finances du 16 avril 1895.

Aux termes de l'article 43 de cette loi, les sommes déposées, à quelque titre que ce soit, à la Caisse des dépôts et consignations, sont acquises à l'État lorsqu'il s'est écoulé un délai de trente ans sans que le compte auquel ces sommes ont été portées ait donné lieu à une opération de versement ou de remboursement, ou sans qu'il ait été signifié à la Caisse des dépôts, soit la réquisition de paiement prévue par l'article 15 de l'ordonnance du 3 juillet 1816, soit l'un des actes visés par l'article 2244 du Code civil.

Cette déchéance n'est d'ailleurs opposable aux intéressés que si, dans les six mois qui la précéderont, la Caisse des dépôts a transmis des avis aux ayants droit connus et fait publier au *Journal officiel* un relevé des consignations non encore réclamées.

Les sommes ainsi frappées de déchéance sont versées chaque année au Trésor public avec les intérêts y afférents. Mais, à titre transitoire, les prétendants droit aux sommes ainsi remises au Trésor, depuis la promulgation de la loi du 16 avril 1895 jusqu'au 31 décembre 1899,

ont un délai qui expire le 31 décembre 1900 pour obtenir le remboursement de ces sommes en justifiant de leurs droits.

L'article 43 de la loi de finances du 16 avril 1895 dispose également que la Caisse des dépôts et consignations ne peut être tenue de payer plus de trente années d'intérêts, à moins qu'avant l'expiration des trente ans il n'ait été formé contre elle une demande en justice reconnue fondée.

432. — On sait que c'est la loi du 22 frimaire an VII, combinée avec celle du 16 juin 1824, qui règle la quotité des droits fixes ou proportionnels d'enregistrement auxquels sont soumis les divers actes, contrats et obligations : cette loi indique aussi les prescriptions opposables à la régie, tant à raison des droits d'enregistrement des actes que pour les droits de mutation par donation, vente et décès.

Les prescriptions établies par la loi du 22 frimaire an VII ont été déclarées communes aux droits d'hypothèque par la loi du 24 mars 1806, et aux droits de greffe par un décret du 12 juillet 1808.

Il n'entre pas dans le but que nous nous sommes proposé d'examiner la durée des actions que les particuliers peuvent faire valoir contre l'État, pour échapper, par la prescription, au paiement des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe : nous ne nous occuperons que des déchéances ou prescriptions que l'État peut opposer dans son intérêt.

L'article 61, paragraphe 1er, de la loi du 22 frimaire an VII porte : « Il y a prescription pour la demande des droits après deux années, à compter du jour de l'enregistrement, s'il s'agit d'un droit non perçu sur une disposition particulière dans un acte, ou d'un supplément de perception insuffisamment faite, ou d'une fausse évaluation dans une déclaration, et pour la constater par la voie d'expertise ; et les parties sont également non recevables, après le même délai, pour toute demande en restitution de droits perçus. »

Une décision du ministre des finances, approbative

d'un avis du comité des finances du Conseil d'État du 29 juin 1821 (Sirey, 21, II, 288), porte que toute demande en restitution de droits de succession perçus par la régie de l'enregistrement, se prescrit par deux ans à compter du jour de la déclaration de la succession, quelles que soient la cause et l'époque de l'éviction qui donne lieu à la demande en restitution, et lors même que la régie n'aurait reçu que sauf restitution.

Toutefois, cette prescription de deux ans ne pourrait être opposée par la régie à l'exercice de l'action en restitution, si c'était par le fait de l'administration ou de ses préposés que la réclamation n'avait pu être faite dans les deux années : ici se présenterait l'application du principe posé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831.

Mais il importe de remarquer qu'aux termes de l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII, la prescription est irrévocablement acquise à l'État, si les poursuites commencées à fin de restitution des droits perçus sont interrompues pendant un an sans qu'il y ait eu d'instance devant les juges compétents, quand même le premier délai de deux années, pour la prescription de l'action, ne serait pas expiré (Arrêt de Cassation 14 janvier 1836; Sirey, 36, I, 94).

Le même arrêt a décidé qu'une demande en restitution de droits, adressée *administrativement* à la régie, n'avait pas l'effet d'interrompre la prescription de l'action en restitution, si cette demande était rejetée.

Quant à l'action en restitution des amendes de timbre exigées à tort, le délai est de deux ans, comme pour les droits d'enregistrement. C'est ce que décide une instruction de la régie, du 12 novembre 1844, n° 1721 (Dalloz, 1845, III, 3), en se fondant sur l'article 14 de la loi du 16 juin 1824, qui porte : que la prescription de deux ans, établie par le n° 1 de l'article 61 de la loi du 22 frimaire an VII, s'appliquera, tant aux amendes de contravention aux dispositions de ladite loi qu'aux amendes pour contraventions aux lois sur le timbre et sur les ventes de meubles.

En ce qui concerne l'action en restitution des droits

de timbre indûment perçus, on ne saurait opposer le délai de deux ans fixé par la loi du 22 frimaire an VII, relative aux droits d'enregistrement.

L'impôt du timbre se distingue essentiellement de l'impôt de l'enregistrement et, par suite, les règles spéciales à ce dernier ne sauraient être étendues au premier, sans qu'une disposition spéciale de loi l'ait autorisé (Cour de cassation, arrêts des 28 juillet 1875 et 20 août 1877).

La régie ne se fonde donc, pour repousser les demandes de cette nature, que sur la prescription quinquennale établie par la loi du 29 janvier 1831.

Le Conseil d'Etat a statué dans ce sens, le 5 février 1892, en repoussant une requête de la Compagnie des chemins de fer de l'Est contre une décision du ministre des finances, qui opposait la déchéance quinquennale à sa demande en restitution de sommes qu'elle estimait avoir indûment payées sur une partie de ses obligations pour droits de timbre par abonnement.

L'action en restitution des taxes indûment perçues sur le revenu des valeurs mobilières se prescrit, en vertu de la loi de finances du 26 juillet 1893 (art. 28), par cinq ans, à compter de la date de l'indue perception.

En matière de contributions indirectes, la loi du 28 avril 1816 (art. 247) a fixé à six mois le délai dans lequel les contribuables pourraient réclamer la restitution des sommes qui auraient été perçues au delà des tarifs.

Quant à la régie des douanes, aucune personne n'est recevable, aux termes de l'article 25 de la loi des 6-22 août 1791, à former une demande en restitution de droits et de marchandises deux ans après l'époque du paiement des droits ou du dépôt des marchandises.

TABLE

ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE

NOTA. — *Les chiffres indiquent les numéros de l'ouvrage.*

A

Acquéreurs d'immeubles appartenant aux comptables.
Purge légale, 269.
Actes conservatoires. — V. **Agent judiciaire du Trésor** et **Ministre des finances.**
Action en répétition.
Créance périmée payée par l'État, 408.
Actions judiciaires du Trésor, 14 et suiv.
Contribuable en faillite, 337, 338 et 347.
Administrations publiques.
Frais de procédure devant le Conseil d'État, 56.
Agent judiciaire du Trésor.
Actions judiciaires du Trésor, 14 et suiv.
Adhésion à un concordat, 41 et 42.
Attributions, 40 et suiv.
Avis écrit des hommes de loi indiqués par le ministre, 17.
Caducités, 41 et 42.
Comptabilité des débets, créances et valeurs à recouvrer, 41.
Contrôle des écritures et des opérations, 40 et suiv.
Création, 14.
Débets divers et créances litigieuses, 40.
Débets des comptables des finances, 40 et suiv.
Délai à un débiteur poursuivi, 19.
Désistement de surenchère, 37.
États nominatifs des créances constatées et des débets liquidés au profit du Trésor, 41.
États de section, 41.
États de situation des débets, 41 et 42.
Exécution par provision des jugements ou arrêts dans lesquels il a été partie, 32.
Exécution provisoire des jugements et arrêts dans lesquels il n'a pas été partie, 34.
Fonctions qui lui sont dévolues, 14.
Instances administratives, 44.
Prescription acquise, 21.
Prise en charge des débets, 41 et suiv.
Procède avec l'autorisation du ministre des finances; exceptions à cette règle : actes conservatoires, 15 et 16.
Recouvrement des débets et créances litigieuses, 40.
Registres des créances actives et passives, 40.
Remises à titre gracieux, 41 et suiv.
Surenchère, 35 et suiv.
Visa des assignations et significations, 22 et suiv.
Agents de change.
Remboursement de cautionnement, 210.
Aliénation des biens des comptables. — V. **Biens des comptables; Droits du Trésor.**

Aliments.
Pensions militaires, 111 et suiv.
Amende.
Au criminel, contrainte par corps, 321.
Délivrance par un comptable du Trésor d'une quittance ou d'un récépissé non timbré, 368.
Dispense de consignation au cas de pourvoi ou de requête civile, 39.
Amendes.
Privilège du Trésor pour le recouvrement des frais de justice; inapplicabilité, 317.
Prononcées contre les comptables; ne sont pas considérées comme « faits de charge ». — V. **Cautionnements; Droits du Trésor.**
Amendes arbitraires.
Suppression, 301.
Appel.
Droit de désistement du Ministre, 18.
Appels.
Procédure des appels intéressant le Trésor public, 38.
Arrêts de la Cour des comptes.
Peuvent être attaqués par le Ministre devant le Conseil d'État, 49.
Arrêtés des conseils de préfecture. — V. **Conseil de préfecture.**
Arrêtés préfectoraux contre les comptables des communes et des établissements publics.
Exécutoire sans l'intervention des tribunaux ordinaires, 297.
Articles d'argent confiés à la poste.
Saisissables, 107.
Assignations et significations.
Visa de l'agent judiciaire du Trésor, 22 et suiv.
Attributions.
Contentieuses du Ministre des finances, 44 et 45.
Ministre des contributions et revenus publics, 2.
Ministre des finances, 13 et suiv.
Ministre du Trésor, 5 et suiv.
Autorité de la chose jugée.
Ne préjudicie pas aux droits du Ministre de déférer au Conseil d'État les arrêtés des conseils de préfecture rendus contre l'État, 48.
Avis écrit
Des hommes de loi indiqués par le Ministre, 17.
Avocats à la Cour de cassation.
Remboursement de cautionnement, 210.
Avoués.
Agrégés à l'agence judiciaire du Trésor, 28.
Remboursement de cautionnement, 210.

B

Bailleurs de fonds de cautionnement, 189 et suiv.
Biens des comptables.
Aliénation, compétence du Ministre, 274.
Échappent au privilège des communes et des établissements publics, 283.
Inscriptions du Trésor, subsistent jusqu'à leur mainlevée, 279.
Prescriptions des droits du Trésor public, 278.
Saisis pour cause de débet, ne sont plus vendus administrativement, 281. — V. **Droits du Trésor.**
Biens des cures, vicariats, chapitres cathédraux et collégiaux, des menses épiscopales et des séminaires. — V. **Insaisissabilité.**
Biens nationaux.
Insaisissabilité, 85 et suiv.
Bons du Trésor.
Assimilation aux lettres de change, 422.
Compétence, 45.
Déchéance, 423.
Bordereaux d'annuel.
Délivrés aux titulaires des cautionnements en rente, 160.
Bureau des oppositions.
Saisies-arrêts, 70.
Bureaux de tabac.
Saisies-arrêts ou oppositions, 109.

C

Caducités.
Déclarations de —, 41 et 42.
Caisse d'amortissement (ancienne caisse d').
Cautionnements, 157.
Sommes versées d'après la loi du 6 juin 1840, prescription, 427 et 428.
Caisse des dépôts et consignations.
Cautionnement des fournisseurs, entrepreneurs, etc., de travaux publics, 224.
Cautionnements non réclamés dans le délai d'un an, 214.
Consignation du montant des créances frappées au Trésor de saisies-arrêts, 76 et 77.
Déchéances et prescriptions, 431.
Durée de l'effet légal des oppositions formées entre les mains de ses préposés, 72.
Caisse de la dotation de l'armée.
Déchéances ou prescriptions, 430.
Caisses d'épargne.
Saisies-arrêts ou oppositions, 69.
Caisses des diverses administrations de l'État.
Droit d'exiger le cautionnement prévu par le décret des 16-19 juillet 1793, 31.
Cassation (pourvoi en). — V. ces mots.
Casuel, oblations, revenus ou biens des cures et vicariats.
Insaisissabilité, 104.
Caution.
Dispense de caution en faveur du Trésor dans le cas de surenchère de sa part, 35.
Exécution provisoire des jugements et arrêts, 32 et suiv.
Exécution provisoire des jugements et arrêts, caisses et administrations publiques autres que celles représentées par l'agent du Trésor, 31, 33.
Pourvoi en cassation contre une décision judiciaire portant condamnation pécuniaire contre une des caisses des diverses administrations de la République, 31.
Pourvoi en cassation contre une décision judiciaire portant condamnation pécuniaire contre le Trésor, 30.
Cautionnements.
Anciens édits en vigueur avant 1789, 137.
Division du chapitre, 139.
Législation de 1791 à l'an IV, 138.
CAUTIONNEMENTS DES FONCTIONNAIRES PUBLICS, DES OFFICIERS MINISTÉRIELS ET DES COMPTABLES DES DENIERS PUBLICS.
§ Ier. — *Création de ces cautionnements ; Fixation de leur quotité actuelle.*
Agents de change, 144, 145, 151.
Agents comptables de la dette inscrite, 152.
Avocats à la Cour de cassation, 145.
Avoués, 143, 145.
Bases, 145, 148, 149, 150, 151, 152, 154.
Caissier-payeur central du Trésor, 150.
Commissaires-priseurs, 144.
Conservateurs des hypothèques, 145.
Contributions indirectes (employés des), 145.
Contrôleurs de navigation, 145.
Contrôleurs de salines, 145.
Courtiers, 144, 145, 151.
Douanes (employés des), 142, 145.
Enregistrement et domaines (employé de l'), 142.
Espèces métalliques, 141.
Garantie de la gestion des comptables, 284.
Greffiers, 143, 145, 147.
Huissiers, 143, 145, 147.
Immeubles, 140, 145.
Instruction publique (comptables de l'), 144.
Intérêts, 145.
Loi du 28 avril 1816, titre IX, 145.
Loterie nationale (employés de), 142.
Manufactures de tabac (employés des), 145.

Nature, 145.
Nomenclature des fonctionnaires, officiers ministériels et comptables soumis au cautionnement, 153.
Notaires, 142, 145.
Numéraire, 145.
Octrois, 145.
Opposition et vente à la requête du créancier gagiste, 128 et suiv.
Ordonnances concernant l'exécution de la loi du 28 avril 1816, 146 et suiv.
Payeurs divisionnaires, 145.
Payeurs des divisions militaires, 144.
Payeurs du Trésor, 144.
Percepteurs, 145.
Percepteurs des contributions directes, 144, 149.
Percepteurs-receveurs municipaux, 149 et 212.
Percepteurs et percepteurs-receveurs municipaux de la Corse, 149.
Postes (employés des), 142.
Receveurs des communes, 145.
Receveurs des contributions directes, 141 et 142.
Receveurs des hôpitaux et autres établissements de charité, 144.
Receveurs particuliers des finances, 148.
Receveurs-percepteurs de Paris, 149.
Receveurs spéciaux des communes et des établissements de bienfaisance, 149.
Remboursement, 145.
Rentes sur l'État, 145, 154.
Trésoriers-payeurs généraux, 148.
Versements, 145.

§ II. — *Versement au Trésor des cautionnements en numéraire et inscription de ceux en rentes sur l'État. Réception des cautionnements donnés en immeubles. Suppléments de cautionnements à fournir par suite de mutation d'emploi ou de condamnations. Cautionnements à résidence fixe et sans fixation de résidence. Cautionnements affectés à plusieurs gestions successives.*

Agents des télégraphes, 167.
Caisse d'amortissement, 157.
Certificats d'inscription, 158.
Certificats de privilège de second ordre, 158.
Chanceliers diplomatiques, 167.
Changement de fonctions ou de résidence des titulaires, 167.
Changement ou mutation d'emploi ou de fonctions, 164.
Chemins de fer de l'État (préposés des), 167.
Comptables de la guerre, 167.
Conservateurs des hypothèques, 167.
Conservateurs des hypothèques, rentes sur l'État, 162.
Contributions indirectes (employés des), 166.
Débitants de tabac, 166.
Douanes (employés de l'administration des), 167.
Enregistrement et domaines (employés de l'administration de l'), 167.
Gestions successives, 166 et 167.
Immeubles, 161, 162 et 163.
Justification du versement, 159.
Notaires, 169.
Nouveaux cautionnements ou suppléments à fournir en cas de condamnation poursuivie et exécutée sur le cautionnement primitif, 169 et 173.
Numéraire, 155.
Officiers ministériels, 169.
Opposition, 166, 167.
Percepteurs et receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, 168.
Postes (employés de l'administration des), 167.
Privilège des créanciers, pour faits de charge, des officiers ministériels, 165.
Récépissés de versement, 158.
Receveurs des douanes; hypothèques maritimes, 163.
Remboursement, 167.
Rentes sur l'État, 156, 162 et 163.
Tabacs (employés de l'administration des), 166.

Versement, 158.
Vice-consuls, 167.
§ III. — *Taux de l'intérêt payé par le Trésor aux titulaires de cautionnements.*
Intérêts.
Ancien taux ; taux actuel, 170.
Service, formalités, 171.
§ IV. — *Privilège de premier ordre sur les fonds et sur les intérêts des cautionnements, pour créances résultant d'abus et prévarications commis par les titulaires dans l'exercice de leurs fonctions.*
Affectation spéciale du cautionnement à la garantie de la gestion du titulaire.
Cautionnements en immeubles, durée du privilège, 186.
Cautionnements : gage, mais non la mesure des actions contre le titulaire et qu'on peut exercer contre le surplus de ses biens, 187.
Cautionnements non remboursés, 185.
Comptable chargé simultanément de la recette et de plusieurs gestions, 181.
Condamnations à l'amende, au profit du fisc, de titulaires des cautionnements, 182.
Conservateurs des hypothèques, durée du privilège du Trésor sur les cautionnements en immeubles, 186.
Créanciers pour faits de charge ; comptable ayant exercé plusieurs gestions successives, 179.
Créanciers pour faits de charge ; droit de faire saisir les cautionnements en numéraire et de poursuivre l'expropriation de ceux en immeubles, 188.
Créanciers pour faits de charge ; officiers ministériels, 178.
Faits de charge ou de fonctions, 176 et suiv., 183 et 188.
Immeubles, 180.
Immeubles ; durée du privilège du Trésor, 186.
Indépendant de celui qui pourrait être revendiqué par les particuliers en cas d'abus et de prévarication, 177.
Insuffisance, action des créanciers pour faits de charge, 187.
Limite du privilège des créanciers pour faits de charge, 187.
Officiers ministériels ; faits de charge, 178.
Privilèges dont les cautionnements peuvent être l'objet, 174.
Remboursement, 184.
§ V. — *Privilège de second ordre en faveur des bailleurs de fonds de cautionnement.*
Cautionnement en immeubles, 200.
Cautionnement en rentes sur l'État, 199.
Changement de fonctions d'un comptable, 197.
Décrets des 28 août 1808 et 22 décembre 1812, 190.
Durée, 194.
Effets sur le cautionnement, 191.
Effets sur les intérêts, 192.
Faculté pour tous les comptables de recourir à un bailleur de fonds, 198.
Formalités pour l'acquérir, 190.
Inscription des déclarations, 190.
Limite du recours contre la somme prêtée pour le cautionnement, 196.
Origine, 189.
Privilège particulier du sous-traitant du service des vivres ; préférable à celui du bailleur de fonds, 191.
Privilège pour faits de charge ; prime celui de l'enregistrement pour droits de mutations et celui de l'impôt direct, 193.
Receveurs particuliers des finances ; doivent être propriétaires en propre de la moitié de leur cautionnement, 198.
Transport de la propriété du cautionnement, 195.
Trésoriers-payeurs généraux ; doivent être propriétaires en propre de la moitié de leur cautionnement, 198.
§ VI. — *Actions des créanciers ordinaires sur le cautionnement ; saisies-arrêts et oppositions.*
Agents ayant qualité pour rece-

voir les saisies-arrêts ou oppositions, 71.

Cautionnements en immeubles, non-recevabilité de l'opposition ; droit des créanciers de faire inscrire les condamnations obtenues, 206.

Cautionnements en numéraire ou en immeubles ; action des créanciers ordinaires avant la cessation de fonctions du titulaire, 207.

Cautionnements en rentes sur l'État ; non-recevabilité de l'opposition, 205.

Cautionnements en rentes, ne peuvent être ni saisis, ni transférés à la requête de créanciers ordinaires, 208.

Cautionnements non versés, non remplacés ou non complétés ; peine, 209.

Cession, 204.

Droits des créanciers ordinaires, 201.

Oppositions, 78, 202, 205, 206.

Peine appliquée dans le cas où le cautionnement n'est pas versé, remplacé ou complété, 209.

Prescription, capital, intérêts, 203.

Transports, 204.

§ VII. — *Remboursements des cautionnements en numéraire des officiers ministériels et des comptables. Affranchissement des inscriptions de rentes données en cautionnement. Libération des immeubles affectés aux cautionnements des complables. Consignation des cautionnements non remboursés.*

Comptables, 212.

Conservateurs des hypothèques ; délai passé lequel ils échappent à toute action personnelle ou réelle à raison de leurs fonctions, 212.

Déclarations de cessations de fonctions, officiers ministériels, 210.

Formalités, officiers ministériels, 210.

Héritiers du titulaire ; justifications, 211.

Intérêt des créanciers opposants à faire verser à la Caisse des dépôts et consignations les cautionnements non réclamés dans le délai d'un an, 214.

Numéraire ; comment s'opère le remboursement, 213.

Officiers ministériels, déclaration de cessation de fonctions, 210.

Receveur municipal de la ville de Paris, 212.

Versement à la Caisse des dépôts et consignations des cautionnements non réclamés dans le délai d'un an, 214.

§ VIII. — *Compétence respective des tribunaux ordinaires et de l'administration relativement aux questions qui peuvent s'élever à l'occasion des cautionnements.*

Autorité administrative, 216.

Ministre a seul le pouvoir d'autoriser le remboursement des cautionnements, 218.

Tribunal de la situation des immeubles, 217.

Tribunaux, 215.

CAUTIONNEMENTS DES FOURNISSEURS, ENTREPRENEURS ET CONCESSIONNAIRES DE SERVICE ET DE TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE.

Affectations, 219, 221.

Calcul de la valeur des titres offerts, 223.

Cautionnements immobiliers des entrepreneurs, hypothèques, 229.

Cautionnements provisoires, définitifs, 221.

Cautions personnelles, 221.

Dépôts de matières dans les magasins de l'État, 221.

Dispositions générales, 221.

Entreprises départementales, communales, 227.

Inconvénients des anciens règlements, 220.

Nature, 222.

Oppositions, 225.

Privilège de second ordre, 228.

Réception par la Caisse des dépôts et consignations, 224.

Saisies-arrêts des cautionnements des entrepreneurs et fournisseurs, 230.

Saisies-arrêts et distributions par contribution, 230.
Sous-traitants des services de la guerre, privilège, 228.
Valeurs déposées, affectations et restitutions, formalités, 226.
CAUTIONNEMENTS EXIGÉS EN CAS DE PERTE DE VALEURS DU TRÉSOR.
Remplacement des rentes sur l'État et des autres valeur du Trésor au porteur perdues ou adirées, 231.
CAUTIONNEMENTS DES JOURNAUX ET ÉCRITS PÉRIODIQUES.
Ancienne législation, 232 et suiv.
Législation actuelle, 238 et suiv.
Cautionnements en général.
Observations générales, 242.
Privilège du Trésor, tiers créanciers, 256.
Certificat d'inscription des cautionnements et certificats de privilège de second ordre soumis au contrôle, 158 et suiv.
Certificat de quitus.
Comptables, 212.
Huissiers, commissaires-priseurs; règles à observer dans le cas où il n'a pu être obtenu, 210.
Cessions de biens.
Le Ministre a le droit de l'accepter d'un débiteur malheureux, 19.
Chemins de fer (service des).
Machines, instruments, etc., sont-ils saisissables ? 106.
Commissaires-priseurs.
Cautionnements, 144.
Certificat de quitus, 210.
Créations dans les départements, 145.
Remboursement de cautionnement, 210.
Commission de contrôle.
Écritures et opérations de l'agence judiciaire du Trésor, 41.
Communes.
Insaisissabilité de leurs fonds, 89.
Sans privilège sur les biens des comptables, 283.
Compétence.
Application des déchéances aux créanciers de l'État, 405 et 406.
Bons du Trésor, 45.
Contentieux administratif, 44 et 45.
Contestations entre entrepreneurs de travaux publics et leurs créanciers relativement à des matériaux déposés sur place, 92.
Contestations entre entrepreneurs de travaux publics et leurs sous-traitants, 101.
Contestations entre le Ministre et les comptables quant au chiffre du débet, 294.
Contraintes ministérielles, 285 et suiv.
Déchéances et prescriptions particulières au profit de l'État, 45.
Décisions ministérielles constitutives d'un débet; sursis, 293.
Exécution de la loi du 5 septembre 1807, compétence des tribunaux ordinaires; incompétence de la juridiction administrative, 280.
Fixation des débets des comptables des deniers publics, 45.
Ministérielle au regard des décisions des autorités hiérarchiquement inférieures, 46 et suiv.
Mutations et transferts de titres de rentes, 45.
Pensions, 45.
Privilège du Trésor; contributions directes, 330.
Privilège du Trésor; contributions indirectes, 331 et suiv., 339.
Privilège du Trésor; droits de douanes, 347.
Récépissés de versement, opposition au remboursement d'une somme versée entre les mains du receveur du Trésor, 365.
Récépissés de versement, refus de visa par les préfets ou sous-préfets, 363.
Réclamations au sujet de dettes à la charge de l'État, 45.
Responsabilité de l'État, 370, 371, 373 et suiv.
Traites du caissier-payeur central, 45.
Comptables (débats entre),
Certificat de quitus, 212.
Compétence, 294.

Contraintes décernées par les comptables contre leurs subordonnés, 299.
Débets, intérêts, 290. — V. **Biens des comptables**; **Cautionnement**; **Droits du Trésor.**
Concessionnaires d'un service postal.
Leurs chevaux, équipages, etc., sont saisissables, 106.
Conciliation.
Dispense pour les instances dans lesquelles le Trésor est engagé, 26.
Conclusions du Ministère public.
Obligatoires dans les instances dans lesquelles le Trésor public est partie intéressée, 27.
Concordat.
Adhésion du Ministre, 41 et 42.
Ne lie pas le Trésor vis-à-vis de son débiteur, 338.
Condamnés en matière criminelle.
Insolvabilité, recouvrement des frais, 321.
Conflit d'attributions.
Ne peut être élevé directement par le Ministre.
Conseil d'État.
Appel dans l'intérêt de la loi, 48.
Appel du Ministre contre les décisions des autorités hiérarchiquement inférieures, 47 et suiv.
Débats entre comptables; pourvoi, 294.
Décisions ministérielles; seul compétent pour en connaître, 50.
Délai du pourvoi, 54 et suiv.
Forme du pourvoi, 55 et suiv.
Pourvoi, contraintes ministérielles, 291.
Pourvoi; interruptif de la déchéance, 394.
Pourvoi du Ministre contre les arrêts de la Cour des comptes, 49.
Pourvoi du Ministre contre une décision rendue par lui-même, 53.
Conseil judiciaire du Trésor.
Doit être consulté toutes les fois que le Ministre le juge convenable, 17 et 18.
Conseils de préfecture.
Appel devant le Conseil d'État des arrêtés ayant l'autorité de la chose jugée, 48.
Incompétence pour connaître d'un appel d'une décision ministérielle, 50.
Recouvrement des contributions directes : compétence, 330.
Conservateurs des hypothèques.
Délai passé lequel ils échappent à toute action personnelle ou réelle à raison de leurs fonctions, 212.
Remboursement du cautionnement, 212. — V. **Biens des comptables**; **Cautionnements**; **Droits du Trésor.**
Contentieux administratif.
Action personnelle et directe du Ministre, 44.
Compétence du Ministre des finances, 45.
Décisions ministérielles en matière d'enregistrement et domaines, 44.
Par rapport à l'administration proprement dite, 44.
Contrainte par corps.
Créances civiles du Trésor, frais, amendes et dommages-intérêts dus à l'État, suppression, 296.
Frais et amendes au criminel, droit d'exercice, 321.
Contraintes.
Comptables et autres débiteurs du Trésor, motifs de cette voie d'exécution, 285.
Déficits portant sur les deniers communaux ou appartenant à des établissements charitables, 295.
Définition, 286.
Délai pour le pourvoi, 191.
Droit d'hypothèque, 289 et 298.
Exécution par provision, 287 et 291.
Lois qui ont investi le Ministre du droit de décerner contrainte contre comptables et autres débiteurs de l'État, 287.
Ne peuvent être remplacées par aucun autre acte administratif, 288.
Pourvoi devant le Conseil d'État, 291.
Pourvoi ; non suspensif, 291.

Procédure relative à leur exécution, compétence des tribunaux ordinaires, 293.
Receveurs particuliers des finances, 299.
Régies financières, 298.
Signification; fait courir les intérêts du débet, 290.
Subordonnés des comptables du Trésor, 299.
Validité; compétence des tribunaux administratifs, 293.
Visa de l'autorité judiciaire inutile, 292.
Voies de recours, 291.
Contrat d'union.
Le Ministre a la faculté d'y adhérer, 19.
Contributions directes.
Privilège du Trésor public, 323 et suiv. — V. **Privilège du Trésor.**
Contributions indirectes.
Privilège du Trésor, 333 et suiv.
Contrôle des opérations de l'agent judiciaire du Trésor, 40 et suiv.
Cour des comptes.
Pourvoi du Ministre en Conseil d'État, 49.
Courtiers.
Remboursement des cautionnements, 210.
Créances constatées au profit du Trésor public.
États nominatifs, 42.
Créances litigieuses et débets.
États de section, 41.
Créanciers.
La masse des créanciers doit payer les droits de mutation, dans le cas de vacance de succession, 353.
Créanciers de l'État.
Déchéances encourues, 21.
Distinction à établir dans l'exercice de leurs droits, 85.
Créanciers ordinaires d'un titulaire de cautionnement.
Actions qu'ils peuvent exercer, 201.
Peuvent-ils exercer leur action sur le cautionnement en numéraire ou immobilier avant la cessation des fonctions ? 207.
Créanciers personnels des entrepreneurs de l'État.
Leurs droits sur les sommes affectées à l'entreprise, 96 et suiv.
Créanciers pour faits de charge des titulaires de cautionnements.
Leurs privilèges, 176 et suiv.
Explication des mots « **faits de charge** », 176.
Sort des créances pour faits de charge en cas d'affectation du cautionnement d'un comptable à plusieurs gestions successives, 179.
Les créanciers pour faits de charge peuvent faire saisir et distribuer le cautionnement, 188.
Critique de la loi du 5 septembre 1807 sur les comptables, 284.
Cures et vicariats. — V. **Insaisissabilité.**

D

Débets entre comptables.
Compétence, 294.
Débets des comptables, 40 et suiv.
Biens saisis; ne sont plus vendus administrativement, 281.
Contestations entre le Ministre et le comptable relativement au véritable chiffre; compétence, 294.
Fixation, compétence, 45.
Débets des receveurs particuliers des finances, 299.
Débets divers et créances litigieuses.
Caducités, 41.
Commission de contrôle, 41.
Comptabilité, 41.
Décharge, 41.
États de section, 41.
États de situation, 41 et 42.
Notification au Ministre des finances, 43.
Recouvrement, 40 et suiv.
Remise gracieuse, 41 et 43.
Revision de la législation, 43.
Versements, 41.
Débets envers l'État.
Pensions militaires, 111 et suiv.

Déchéances et prescriptions établies à l'effet de libérer le Trésor public.

Action en restitution de l'actif d'une succession tombée en déshérence et dont l'État a été envoyé en possession; tombe-t-elle sous le coup de la déchéance quinquennale? 401.

Ancienne caisse de la dotation de l'armée, 430.

Arriéré à 1816; clôture définitive; loi du 4 mai 1834, 389.

Arriéré antérieur à l'an V et à l'an IX; arriéré antérieur à 1816, 387.

Bons du Trésor, 422 et 423.

Budgets locaux des colonies et budgets annexes, 410.

Bulletin du dépôt de la réclamation au Ministre; droit du créancier de le faire délivrer, 396.

Caisse des dépôts et consignations, 431.

Compétence, 45.

« **Créance** », sens légal de ce mot employé par l'article 9 de la loi du 29 janvier 1831, 400.

Créances contre une succession recueillie par l'État à titre de déshérence. La déchéance leur est-elle opposable? Arrêt du Conseil d'État, observations, 402.

Créances dues par l'État; exercice auquel elles se rattachent, créances de dépens; date qui la détermine, 393.

Créanciers de l'État. Les ministres sont seuls compétents pour leur appliquer les déchéances, 405 et 406.

Créanciers des communes, 412.

Créanciers résidant hors d'Europe; délai imparti, 409.

Déchéance, « **prescription** », sens et effets légaux, 407.

Déchéance ou prescription quinquennale: loi du 29 janvier 1831, 388.

Déchéance ou prescription quinquennale au profit de l'État: loi du 29 janvier 1831, 390.

Déchéances spéciales consenties par des marchés ou conventions avec l'État, 414.

Délai; créanciers résidant hors d'Europe, 409.

Demande en restitution de la succession en déshérence formée par les héritiers; la déchéance lui est-elle opposable? Arrêt du Conseil d'État, 403.

Dépens (créance de); date qui la détermine, 393.

Dettes départementales, 411.

Droit de propriété, 404.

Droit du Ministre de statuer avant la décision des questions préalables à la discussion du fond, 406.

Est encourue si, la créance liquidée et ordonnancée, le paiement n'a pas eu lieu dans les 5 années, 391.

État soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers pour tous les droits réels ou personnels qui n'auraient pas pour résultat de le constituer débiteur d'une somme, 404.

« **Fait de l'administration** », interruptif de la déchéance quinquennale; signification légale de ces expressions, 395.

Instances judiciaires ou administratives sont-elles interruptives de la prescription? 392.

Interruption; « **fait de l'État** »; pourvoi au Conseil d'État, 429.

Irrévocabilité, 21.

Législation de 1789 à 1831, 387.

Mineurs et autres incapables; la déchéance leur est opposable, 399.

Opposable par le Ministre à un comptable déclaré en avance par la Cour des comptes, 49.

Opposable uniquement au nom de l'État et à son profit, 413.

Oppositions formées sur les sommes dues par l'État; n'ont pas pour effet de suspendre la prescription, 394.

Pension sur l'État, arrérages, 419.

Pension sur l'État, droit à pension, 420.

Pourvoi au Conseil d'État; interruptif de la déchéance, 394.
Raison d'État, 386.
Réclamation à fin de restitution de droits et amendes d'enregistrement, timbre, greffe et hypothèques, des droits des contributions indirectes et des douanes indûment perçus, 432.
Réclamation du créancier; condition qu'elle doit remplir pour être interruptive de déchéance, 398.
Refus du Ministre de statuer sur une demande tendant à la liquidation, l'ordonnancement et le paiement d'une créance sur l'État; moyen d'éviter la déchéance, 397.
Renonciation expresse; ne peut être consentie par les ministres, 408.
Rentes sur l'État, arrérages, 415 et 416; capital, 417.
Rentes viagères sur l'État, 418.
Sommes déposées dans les bureaux de poste, 425 et 426.
Sommes versées à l'ancienne caisse d'amortissement d'après la loi du 6 juin 1840; motifs de cette loi, 427 et 428.
Traites du caissier général du Trésor, 421 et 423.
Valeurs, émises par les comptables du Trésor pour les besoins de leur service, échues depuis plus de 5 ans mais depuis moins de 30 ans. Décision ministérielle du 24 décembre 1847, 424.
Décisions contentieuses.
Appel devant le Conseil d'État contre celles émanant des autorités hiérarchiquement inférieures au Ministre, 47.
Compétence du Ministre au regard de celles émanant des autorités hiérarchiquement inférieures, 46 et suiv.
Ne peuvent être rendues par les sous-secrétaires d'État qu'en vertu d'une délégation expresse du chef de l'État, 44.
Peuvent être déférées dans tous les cas dans l'intérêt de la loi, 48.
Décisions ministérielles.
Affaires pouvant être l'objet d'un recours par la voie contentieuse, 56.
Censure du Conseil d'État, 46.
Débets des comptables, incompétence des tribunaux ordinaires, 293.
Ministre des finances, contentieux administratif, 44 et suiv.
Ne peuvent être déférées qu'au Conseil d'État, 50.
Pourvoi devant le Conseil d'État par le Ministre qui les a rendues, 53.
Rendues contradictoirement, 51.
Par défaut, 50.
Requête civile, 52.
Statuant sur des recours contre les décisions d'autorités subordonnées, délai, 56.
Tierce opposition, 51.
Délais.
Accordés par le Ministre aux débiteurs du Trésor, 19.
Décisions ministérielles statuant sur des recours contre les décisions d'autorités subordonnées, 56.
Inscriptions d'hypothèques légales au profit du Trésor, 265.
Opposition aux décisions rendues par défaut, 56.
Ordonnances de soit communiqué rendues sur les pourvois au Conseil d'État, 56.
Pourvoi au Conseil d'État, 54 et suiv.
Recours autorisés par l'article 32 des décrets des 22 juillet 1806 et 30 janvier 1852, 56.
Réponses et observations du Ministre sur pourvoi au Conseil d'État, 56.
Deniers de l'État.
Contrainte, 285 et suiv.
Dus aux entrepreneurs de travaux publics; insaisissabilité, 90 et suiv.
Insaisissabilité, 85 et suiv.
Privilège des sous-traitants et des ouvriers des entrepreneurs de travaux publics, 91 et suiv.
Deniers communaux.
Contrainte, 295.

Deniers des établissements charitables.
Contrainte, 295.
Dépens.
Administrations publiques procédant devant le Conseil d'État, 56.
Exécution provisoire, 34.
Dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor, leurs obligations, 328.
Dettes communales.
Prescription, 412.
Dettes départementales.
Prescription, 411.
Dommages-intérêts.
Faits de guerre, 384.
Fixation par le tribunal qui condamne l'État, 383.
Douanes. — V. **Droits du Trésor; Privilège du Trésor.**
Droits du Trésor public sur les biens des comptables.
Aliénation des biens d'un comptable en débet, 275.
Ancienne législation : édit du 13 avril 1669 ; décret des 12-24 novembre 1796 ; loi du 11 brumaire an VII, 243 et suiv.
Biens des comptables ; aliénation ; non-débet, certificat du Trésor, 275.
Biens des comptables, aliénation sur autorisation du Ministre des finances, certificat de non-inscription, 274.
Biens des comptables. Droit de l'État de prendre hypothèque quand il le juge convenable sur les biens de tous ses comptables, 273.
Biens des comptables, radiation des inscriptions du Trésor, 277.
Biens des comptables saisis pour débet ; ne sont plus vendus administrativement, 281.
Biens des comptables ; tiers acquéreurs ; purge légale, 269.
Cautionnements ; tiers créanciers, 256.
Compétence des tribunaux ordinaires en ce qui concerne l'exécution de la loi du 5 septembre 1807, 280.
Comptables, meubles, présomption légale de propriété, 250.
Comptables ; obligations qui leur sont imposées en ce qui concerne les actes de vente, d'acquisition, de partage, etc., 271.
Conservateurs des hypothèques, obligations en ce qui concerne les inscriptions des droits du Trésor, 271.
Discussion au Conseil d'État des articles 2098, 2121 et 2153 du Code civil, 246.
Droits acquis par des tiers, 264.
Enfants et autres descendants des comptables ; privilège du Trésor sur les immeubles, 258.
Faits de charge ou de fonctions, 176 et suiv., 183 et 188.
Femmes des comptables ; meubles ; preuves légales de propriété, 250.
Femmes non séparées de biens ; le Trésor n'est pas recevable à exercer son privilège sur les meubles dont elle justifie être propriétaire, 253.
Femmes séparées de biens ; privilège sur les meubles des comptables, 249.
Femmes séparées de corps, 251.
Fonctionnaires soumis au privilège accordé au Trésor par la loi du 5 septembre 1807, 249.
Hypothèque légale du Trésor ; délai d'inscription, 266.
Hypothèque légale du Trésor ; effets, 266 et suiv.
Hypothèque légale du Trésor ; étendue de ce droit, 248 et suiv.
Hypothèque légale du Trésor ; immeubles acquis par le comptable avant sa nomination, 259.
Hypothèque légale du Trésor ; inscriptions d'office ; ne peuvent frapper que les comptables nommément désignés par l'article 7 de la loi du 5 septembre 1807, 272.
Hypothèque légale du Trésor ; peut être prise par l'État, quand il le juge nécessaire, sur les biens de tous ses comptables sans exception, 273.

Hypothèque légale du Trésor ; rang, 267.

Hypothèque légale du Trésor ; renouvellement obligatoire de l'inscription, 268.

Immeubles acquis à titre onéreux par un comptable depuis sa nomination ; privilège du Trésor, 259.

Immeubles acquis par le comptable avant sa nomination ; hypothèque légale du Trésor, 259.

Immeubles acquis par un comptable *autrement qu'à titre onéreux* POSTÉRIEUREMENT à sa nomination ; hypothèque légale du Trésor à la charge de l'inscription, 263.

Immeubles des comptables ; privilège du Trésor ; nécessité de l'inscription, droit de tiers, 260.

Privilège du Trésor ; ne s'exerce pas sur les immeubles acquis avant la nomination du comptable mais payés depuis, 259.

Privilège du Trésor ; ne s'exerce sur eux qu'à défaut de mobilier, 270.

Revente avant l'expiration du délai de l'inscription ; transcription de l'acte par le tiers acquéreur avant l'inscription du privilège du Trésor, 262.

Revente frauduleuse, 262.

Tiers acquéreurs ; privilèges et hypothèques ; purge légale, 269.

Immeubles des comptables et de leurs cautions ; inscription du privilège du Trésor ; l'indication de l'époque de l'exigibilité de la créance n'est pas nécessaire, 261.

Immeubles des comptables et de leurs femmes ; privilège du Trésor, 257.

Immeubles des comptables et de leurs femmes ; privilège du Trésor ; enfants et autres descendants, 258.

Immeubles, propriété des comptables avant leur nomination ; hypothèque légale du Trésor subordonnée à l'inscription, 263.

Inscription du privilège et de l'hypothèque légale du Trésor ; renouvellement obligatoire, 268.

Inscriptions sur les biens des comptables ; subsistent jusqu'à leur mainlevée, 279.

Législation actuellement en vigueur, loi du 5 septembre 1807, 247.

Meubles des comptables ; aliénation, 252.

Femmes non séparées de biens ; la présomption légale de propriété établie au profit du Trésor cède à la preuve contraire, 253.

Motif du privilège du Trésor ; délai pour l'exercer, 255.

Meubles des comptables ; rang du privilège du Trésor, 254.

Meubles des comptables réclamés par leur femme, même séparée de biens ; preuve légale de propriété, 250.

Meubles garnissant les maisons louées au nom de la femme du comptable, 250.

Motifs pour lesquels la loi n'a pas accordé au Trésor soit un seul privilège, soit une seule hypothèque sur les biens des comptables, 264.

Obligations des receveurs de l'enregistrement et des conservateurs des hypothèques en ce qui concerne les inscriptions des droits du Trésor, 271.

Observations sur la loi du 5 septembre 1807 ; le cautionnement des comptables est la meilleure garantie pour le Trésor, 284.

Percepteurs des contributions directes ; hypothèque légale du Trésor ; l'inscription *d'office* ne peut la frapper, 272.

Prescription ; comptables ; tiers acquéreurs, 278.

Privilège du Trésor ; étendue, 248 et suiv.

Inscription tardive, 265.

Motif qui l'a fait établir sur les meubles des comptables ; délai pour l'exercer, 255.

Ne s'exerce sur les *immeubles* des comptables qu'à défaut de mobilier, 270.

Rang en ce qui concerne les meubles des comptables, 254.
Renouvellement obligatoire de l'inscription, 268.
Privilège général sur les meubles des comptables, 249.
Receveurs de l'enregistrement, obligations en ce qui concerne les inscriptions des droits du Trésor, 271.
Trésor de la Couronne, les articles 2098 et 2121 du Code civil et la loi du 5 septembre 1807 lui sont applicables, 282.

E

Enfants et autres descendants des comptables, 258.
Enregistrement. — V. **Privilège du Trésor public.**
Entrepreneurs de transports de la poste aux lettres.
Leurs chevaux, équipages, etc., sont saisissables, 106.
Entrepreneurs de travaux publics.
Cautionnement. — V. **ce mot.**
Contestations avec leurs créanciers relativement aux matériaux déposés sur place; compétence, 92.
Contestations avec leurs sous-traitants; compétence, 101.
Insaisissabilité des sommes leur revenant, 90 et suiv.
Établissements de bienfaisance (fonds des).
Insaisissabilité, 89.
Établissements publics.
Sans privilège sur les biens des comptables, 283.
État.
États administratifs exécutoires contre les débiteurs du Trésor, 287.
Déchéance quinquennale, 388 et suiv.
Prescriptions, 404.
Responsabilités: accidents causés par un navire de guerre ou un détachement militaire, 381.
Exercice de la puissance publique, 373.
Personne civile, 377.
État nominatif.
Des créances constatées au profit du Trésor, 42.
États de section.
Recouvrement des débets et créances litigieuses, 41.
Exécution provisoire des jugements et arrêts.
Administrations publiques, 33.
Au profit des adversaires du Trésor, 32.
Au profit du Trésor, 32.
Condamnations contre le Trésor sans intervention de son agent judiciaire, 34.
Dépens, 34.

F

Fabriques (fonds des).
Insaisissabilité, 89.
Fait de l'Administration.
Déchéance et prescription, 429.
Faits de charge ou de fonctions, 176 et suiv., 183 et 188. — V. **Cautionnements.**
Faits de guerre.
Responsabilité de l'État, 384.
Fonctionnaires publics (traitements des),
Saisies-arrêts ou oppositions, 108.
Fonds de l'État. — V. **Deniers de l'État.**
Fonds déposés dans les caisses d'épargne. — V. **Caisse d'épargne**
Fonds de retenues. — V. **Pensions de l'État.**
Fonds des communes.
Insaisissabilité, 89.
Frais.
Administrations publiques procédant devant le Conseil d'État, 56.
De justice criminelle, contrainte par corps, 321.
Frais de procédure.
Arrêté et ordonnancement des états annuels par le Ministre, 29.
Liquidation par le jugement ou l'arrêt, 318.
Matière criminelle et correctionnelle, partie civile, 303.

Privilège du Trésor, 300 et suiv.
Recouvrement par les percepteurs, 320.

G

Géomètres du cadastre.
Assimilés aux entrepreneurs de travaux publics, 98.
Greffier.
Remboursement de cautionnement, 210.

H

Héritiers bénéficiaires.
Droits de mutation, 352.
Homologations.
Transactions avec les débiteurs du Trésor, 41 et 42.
Hospices (fonds des).
Insaisissabilité, 89.
Huissiers.
Certificats de quitus, 210.
Hypothèques légales du Trésor. — V. Droit du Trésor et Privilège du Trésor.

I

Inaliénabilité.
Parts de prises et salaires des navires, 105.
Pensions, 110.
Sommes, revenus, arrérages de rentes et de pensions dus par l'État: ne peut être autorisée que par une loi, 116.
Indemnités des employés réformés. — V. Pensions sur l'État.
Insaisissabilité des sommes appartenant à l'État et de celles par lui dues qui sont affectées à des services publics.
Biens des menses épiscopales, chapitres cathédraux et collégiaux et des séminaires, 104.
Casuel, oblations, revenus ou biens des cures et vicariats, 104.
Fonds des communes, 89.
Fonds des établissements de bienfaisance, 89.
Fonds des fabriques, 89.
Frais de bureau, de tournées, de déplacement, etc., 108.
Généralités, 85 et suiv.
Gratifications, 108.
Indemnités aux victimes du coup d'État, 115.
Indemnités de logement, de fourrages, etc., 108.
Lettres confiées à la poste, 107.
Machines, instruments, etc., des compagnies de chemins de fer, 106.
Matériaux de travaux publics, 92.
Pensions, 110.
Rentes sur l'État, 121.
Sommes, chevaux, provisions, ustensiles et équipages destinés au service de la poste, 106.
Sommes dues par l'État pour certains services publics, 90 et suiv.
Traitement des agents diplomatiques, 105.
Traitement des ecclésiastiques et des pasteurs protestants, 103.
Inscription.
Du privilège et de l'hypothèque légale du Trésor. Bien des comptables, 260 et suiv., 279.
Biens des condamnés, nécessité et délai de l'inscription, 307.
Durée, biens des comptables, 279.
Époque à laquelle elle fait remonter l'effet de l'hypothèque, 267.
Par mesure de prudence, 273.
Pourvoi contre un jugement ou arrêt qui ne liquide pas les frais, 309.
Prises d'office, contre qui, 272.
Radiation, 277.
Renouvellement obligatoire, 268.
Instances administratives du Trésor.
Action personnelle et directe du Ministre, 44 et suiv.
Instances judiciaires.
Arrêté et ordonnancement des états de frais de procédure, 29.
Droit de désistement du Ministre, 18.

*

Instances judiciaires dans lesquelles le Trésor est engagé.
Affranchies du mémoire expositif au préfet, 26.
Communication obligatoire au Ministère public, 27.
Dispensé de la conciliation, 26.
Droit de désistement du Ministre des finances, 18.
Instances judiciaires ou administratives.
Sont-elles interruptives de la prescription au profit de l'État, 392.
Intérêts des anciens dépôts et consignations.
Prescription, 427, 431.
Intérêts des cautionnements.
Formalités pour le paiement, 171.
Taux, 170.
Intérêts des débets, 290.
Intérêts des cautionnements, 170.
Interruptions des déchéances ou prescriptions. Fait de l'État.
Pourvoi au Conseil d'État, 429.

J

Journaux et écrits périodiques.
Cautionnement, 232 et suiv.
Jugements et arrêts.
Exécution provisoire lorsque l'agent du Trésor a été partie, 32.
Exécution provisoire lorsque l'agent du Trésor n'a pas été partie, 34.
Droit du Ministre de consentir l'exécution de ceux obtenus contre le Trésor, 18.
Nullité de ceux rendus contre le Trésor, si le Ministère public n'a pas donné ses conclusions, 27.
Signification du jugement de validité d'une saisie-arrêt ou d'un transport ; prescription, 74.
Juridiction contentieuse.
N'appartient pas au sous-secrétaire d'État, 44.

L

Lettres confiées à la poste, 107.

M

Mainlevée d'oppositions.
Mention sur le registre des oppositions au Trésor, 84.
Marins de l'État.
Salaires et parts de prise. — V. ces mots.
Matériaux de travaux publics.
Insaisissabilité, 92.
Mémoire expositif.
Demande contre le domaine ; instances dans lesquelles le Trésor est engagé, 28.
Nécessité de le soumettre à l'administration avant d'intenter une action judiciaire, 332.
Meubles des comptables.
Affectés à la garantie de leur gestion, 249.
Meubles des redevables.
Contributions indirectes, 335.
Militaires.
Dommages, responsabilité de l'État, 382, 384.
Ministère public.
Conclusions obligatoires dans les affaires dans lesquelles le Trésor est partie intéressée, 27.
Ministère des finances.
Importance, 1.
Organisation actuelle, 12.
Réunion des attributions du Ministre du Trésor, 9.
Ministre des contributions et revenus publics.
Création, attributions, 2.
Modifications du régime de la loi de 1791, 4.
Ministre des finances.
Action personnelle et directe dans les instances administratives, 44.
Action sur l'agent judiciaire du Trésor, 15 et 16.
Attributions, 13 et suiv.
Biens des comptables ; autorisation de les aliéner, 274.
Compétence ; cession de biens volontaire ou judiciaire, 19.
Concession de délai à un débiteur poursuivi, 19.

Contentieux administratif, 45.
Décisions contentieuses des autorités hiérarchiquement inférieures, 46 et suiv.
Désistement d'une instance de renonciation à l'effet de tous actes conservatoires, consentement à l'exécution de tous les jugement et arrêts, 18.
Réclamations contentieuses concernant son ministère par voie de décision susceptible de recourir au Conseil d'État, 44.
Concordat, adhésion, 41 et 42.
Conflit d'attributions, 57.
Contestations entre un comptable et le Ministre quant au chiffre du débet; seul compétent sauf recours au Conseil d'État, 294.
Contraintes contre les receveurs particuliers des finances, 299.
Contrats d'union; droit d'y adhérer, 19.
Débats entre comptables, 294.
Déchéance : comptable déclaré en avance par la Cour des comptes, 49.
Déchéances encourues, 21.
Frais de procédure, ordonnancement annuel, 29.
Pourvoi devant Conseil d'État; arrêté de la Cour des comptes, 49.
Dans l'intérêt de la loi, 48.
Décision rendue par le Ministre lui-même, 53.
Décisions contentieuses des autorités hiérarchiquement inférieures, 47.
Prescription acquise, 21.
Récépissés de versement; omission de formalités obligatoires; seul compétent pour décider si l'État est bien débiteur de la somme réclamée, 364.
Rentes sur l'État : pouvoirs, 122.
Réunion des attributions du Ministre du Trésor, 9.
Sommes au paiement desquelles l'État n'est tenu par aucune loi; ne peuvent être mises à la charge du Trésor, 21.
Surenchère; droit de désistement, 37.
Transactions au nom de l'État, 20.

Ministre du Trésor.
Attributions, 7.
Création, 5.
Réunion de ses attributions à celles du Ministre des finances, 9.
Suppression, 9.

Ministres.
Application des déchéances aux créanciers de l'État, 405 et 406.
Renonciation expresse aux déchéances et prescriptions, 408.

Mutations et transferts de titres de rentes. — V. Transferts.

N

Navires de l'État.
Dommages, responsabilité de l'État, 381.

Nullité.
Jugements contre le Trésor rendus sans conclusions du Ministère public, 27.

O

Opposition.
Décisions ministérielles rendues par défaut, 56.
Sommes dues par l'État; non suspensive de la prescription, 394.

Oppositions ou saisies-arrêts. — V. Saisies-arrêts.

Ordonnances de soit communiqué.
Délai, 56.

Ordonnateurs des dépenses publiques, départementales, communales et des établissements de charité.
Saisies-arrêts ou oppositions, 68.

Organisation actuelle du Ministère des finances, 12.

Ouvriers et entrepreneurs.
Privilège, 91 et suiv.

P

Partie civile.
Frais de procédure en matière criminelle et correctionnelle, 303.

Parts de prise des marins de l'État.
Insaisissabilité, 105.
Payeurs.
Oppositions, 82 et suiv.
Saisies-arrêts, 62 et suiv.
Pensions sur l'État.
Arrérages, déchéance ou prescription, 419.
Compétence, 45.
Créanciers d'un pensionnaire décédé, 110.
Décès des pensionnaires, 110.
Droits à pension; déchéance, 420.
Femmes de militaires séparées de corps, 113.
Femmes et enfants de pensionnaires, 108 et suiv.
Fonds de retenues, 114.
Incessibles et insaisissables, 110.
Indemnités des employés réformés, 114.
Militaires: retenues pour aliments ou pour cause de débets envers l'État, 111 et suiv.
Victimes du coup d'État, 115.
Percepteurs des contributions directes.
Contrainte des receveurs particuliers à leur égard, 299.
Déficit couvert par le trésorier-payeur général; action de ce dernier, 299.
Recouvrement des frais de justice criminelle, 320.
Percepteurs-receveurs municipaux.
Remboursement de cautionnement, 212.
Péremptions.
Saisies-arrêts ou oppositions signifiées au Trésor, 73 et suiv.
Pièces arguées de faux.
Rétention par les agents du Trésor, 58.
Poste (Bureaux de).
Sommes déposées, déchéance ou prescription, 425 et 426.
Poste (Service de la).
Insaisissabilité des sommes, chevaux, ustensiles, etc., 106.
Lettres, articles d'argent, insaisissables, 107.
Pourvoi au Conseil d'État.
Délai, 54 et suiv.
Forme, 55 et suiv.
Pourvoi en cassation.
Forme et délai, 39.
Rejet de celui du Trésor, conséquences, 39.
Trésor public; dispense de consignation de l'amende, 39.
Préfets.
Saisies-arrêts ou oppositions, sommes dues par l'État à un particulier, incompétence, 68.
Visa des récépissés de versement, 358, 363.
Préliminaires de conciliation.
Dispense pour les demandes intéressant l'État et le domaine, 26.
Prescription.
Droits du Trésor public sur les biens des comptables; tiers acquéreurs, 278.
Renonciations à la prescription acquise à l'État; le Ministre ne peut y consentir, 21. — V. **Déchéances et prescriptions.**
Privilège.
Communes, 283.
Propriétaires, 334, 340, 342.
Sommes dues pour la défense personnelle des accusés, 306.
Sous-traitants; agents et préposés d'un fournisseur de la guerre ou de la marine, 100.
Sous-traitants et ouvriers des entrepreneurs de travaux publics, 91 et suiv.
Privilège de second ordre. — V. **Cautionnements.**
Privilège du Trésor.
§ I. — *Privilège du Trésor public pour le recouvrement des frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police.* — Actes frauduleux souscrits par le condamné, 309.
Amendes; le privilège ne leur est pas applicable, 317.
Amendes arbitraires; suppression, 301.

Biens aliénés avant le jugement de condamnation, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, 310 et 311.

Contrainte par corps; frais et amendes au criminel, 321.

Créances autres que celles spécifiées par les articles 2101 et 2102 du Code civil; sont primées par le privilège du Trésor, 316.

Droits acquis à des tiers, 305.

Frais; doivent être liquidés par le jugement ou l'arrêt de condamnation, 318.

Non liquidés par le jugement ou l'arrêt, inscription pour une somme approximative, 319.

Recouvrement par les percepteurs; règle, 320.

Frais de justice criminelle; loi du 8 germinal an VII, 302.

Immeubles aliénés avant le jugement de condamnation, *quid* du droit du Trésor sur le prix, 312.

Inscription, délai, 307.

Limitation, 308.

Ne s'exerce qu'après discussion du mobilier, 314.

Inscription dans le cas d'aliénation d'immeubles avant le jugement de condamnation; ne conserve le privilège que si elle a été prise avant la transcription de l'acte, 313.

Inscription dans le cas de pourvoi contre un jugement ou un arrêt qui ne liquide pas les frais, 319.

Inscription quant au droit du Trésor sur le prix de vente d'immeubles aliénés avant le jugement de condamnation, 312.

Législation actuelle, 304.

Législation antérieure à 1791, 300 et suiv.

Loi du 18 germinal an VII, 302.

Loi du 5 septembre 1807, esprit général, 305.

Recouvrement des frais de justice en matière pénale, 304.

Meubles et effets mobiliers des condamnés; le privilège du Trésor ne s'exerce qu'après tous les privilèges généraux sur les meubles et tous les privilèges sur certains meubles, 305.

Partie civile en matière criminelle et correctionnelle; chargée des frais sauf recours contre le condamné, 303.

Rang par rapport au privilège accordé aux sommes dues pour la défense personnelle des accusés, 306.

Par rapport au privilège du cautionnement des officiers ministériels pour le recouvrement des frais de justice criminelle, 305.

Par rapport aux créanciers dont les titres sont antérieurs, 315.

Par rapport aux privilèges généraux édictés par les articles 2101 et 2102 du Code civil, 305 et 306; rang par rapport aux frais de justice criminelle, 322.

§ II. — *Privilège du Trésor public pour le recouvrement des contributions directes.* — Compétence administrative, 330.

Compétence des tribunaux judiciaires, 331.

Droits du Trésor indépendamment de son privilège, sur les biens des redevables, 329.

Étendue, 325 et 326.

Limitation à l'année échue et à l'année courante, 327.

Loi qui l'a établi, 323.

Mémoire à soumettre à l'administration avant d'engager l'action judiciaire, 332.

Obligations des dépositaires et débiteurs de deniers provenant du chef des redevables et affectés au privilège du Trésor, 328.

Rang, 324 et 326.

Taxes perçues dans l'intérêt des communes et des associations syndicales, 326.

Tiers détenteur, 328.

PRIVILÈGE DU TRÉSOR PUBLIC POUR LE RECOUVREMENT : 1° DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES; 2° DES DROITS DE DOUANE; 3° DES DROITS DE MUTATION APRÈS DÉCÈS; 4° DES DROITS DE TIMBRE, 333 ET SUIV.

§ Ier. — *Contributions indirectes.* — Cautions des redevables, 334.
Compétence, 331 et suiv., 339.
Concordat avec les créanciers du débiteur en faillite, 338.
Créancier nanti, 336.
Meubles et effets mobiliers des redevables et de leurs cautions, 333 et suiv.
Propriétaire : droit de préférence pour 6 mois de loyer ; réparations locatives, 334, 340 et 342.
Redevable en faillite, 337.
Redevables ; peuvent disposer de leurs meubles même après contrainte et jusqu'à la saisie, 335.
§ II. — *Droits de douane.* — Amendes, 340.
Compétence, 347.
Concours du privilège de la douane et des contributions indirectes. Référence de ce dernier, 342.
Confiscation, 340.
Droits, 340.
Enregistrement des soumissions des redevables de droits, 340.
Hypothèques légales du Trésor sur les immeubles des redevables ; rang, nécessité de l'inscription, 343.
Immeubles acquis par les comptables depuis le commencement de leur gestion, privilège, 340.
Immeubles des comptables et des redevables, hypothèques légales du Trésor, 340.
Jurisprudence, 341.
Lois qui l'ont établi, 340.
Marchandises déposées en entrepôt, 345.
Meubles des redevables et des comptables, rang, 342.
Meubles et effets mobiliers des comptables en débet et des redevables de droits, 340.
Porteur de warrant, 345.
Privilège des propriétaires des marchandises en nature, sous balles et sous cordes, 340 et 346.
Privilège du propriétaire pour six mois de loyer, 334, 340 et 342.
Privilège en faveur des frais de justice et autres privilégiés, 340 et 342.
Rang, prêteur à la grosse, 344.
Revendications des propriétaires de marchandises en nature, sous balles et sous cordes, 340 et 346.
Restitution, 340.
Transfert de marchandises déposées en entrepôt, 345.
§ III. — *Droits de mutation après décès.* — Droits acquis par des tiers, 351.
Héritiers bénéficiaires, action *personnelle* du Trésor, 352.
Jurisprudence, 349.
Loi qui établit ce privilège, 348.
Rang, 349.
Succession vacante, 353.
Tiers acquéreurs, 350.
§ IV. — *Droits de timbre.* — Établi par la loi du 28 avril 1816, art. 76 ; préférable à toutes autres créances, 354.
Propriétaires.
Privilège, 334, 340, 342.

Q

Quittances.
Des comptables du Trésor ; doivent être détachées d'un registre à souche ; validité du paiement malgré l'inobservation de cette formalité, 366.

R

Récépissés comptables.
Cautionnement en numéraire, 158.
Récépissés de versement et autres titres.
Acquittement par le Trésor ou ses agents d'une dette de l'État, nécessité d'une autorisation de paiement ou d'un mandat du Ministre compétent ou de son délégué, 368.
Contestation entre l'État et son créancier relativement au véritable chiffre de la somme portée au récépissé ou à l'époque du rembourse-

ment; compétence de l'autorité administrative, 364.
Contrôle, 359 et 360.
Déclaration de versement, 360.
Droit de timbre, défaut de timbre; cas d'exemption du droit, 368.
Formules de récépissés, 360.
Législation antérieure : loi du 24 avril 1833; loi de finances du 24 décembre 1896, art. 11, 355 et suiv.
Omission par les parties versantes de formalités imposées par la loi, 364.
Opposition au remboursement; compétence, 365.
Perte du récépissé avant visa au contrôle; après visa; délivrance de duplicata interdite, 364.
Quittances; n'ont un caractère libératoire que si elles ont été détachées d'un registre à souche; validité du paiement malgré l'inobservation de cette formalité, 366.
Récépissés délivrés par les receveurs des finances; sont-ils des actes authentiques et font-ils foi jusqu'à inscription de faux? 361.
Récépissés ou quittances d'aliénés par les comptables des deniers publics; timbre à la charge de la partie versante, 368.
Réclamations contre une décision ministérielle, 56.
Sort du versement si, avant l'expiration des 24 heures, le receveur qui avait en caisse l'argent et délivré le récépissé, faisait faillite ou disparaissait, 362.
Souscripteurs aux emprunts publics, 360.
Talons, 359 et 360.
Timbre des récépissés ou quittances; taux; amende dans le cas de titre non timbré, 368.
Titres engageant directement le Trésor; tombent seuls sous l'application des lois des 24 avril 1833 et 24 décembre 1896, 367.
Visa, 359 et 360.
Refus des préfets ou sous-préfets, compétence, 363.

Receveur municipal de la ville de Paris.
Remboursement du cautionnement, 212.
Receveurs particuliers des finances.
Débets, 299.
Déficit couvert par le trésorier-payeur général, action de celui-ci, 299.
Droit de contrainte contre les percepteurs, 299.
RÉCLAMATIONS A FIN DE RESTITUTIONS DE DROITS ET AMENDES D'ENREGISTREMENT, TIMBRE, GREFFE ET HYPOTHÈQUES, DES DROITS DES CONTRIBUTIONS INDIRECTES ET DE DOUANE INDUMENT PERÇUS.
Déchéances et prescriptions, 432.
Réclamations au sujet de dettes à la charge de l'État.
Compétence, 45.
Réclamations contentieuses ressortissant au Ministère des finances.
Le Ministre a seul le droit de statuer, 44.
Réclamations contre une décision ministérielle.
Délai, 56.
Recouvrement des débets et créances litigieuses, 40 et suiv.
Remises à titre gracieux, 41 et 42.
Rentes sur l'État.
Absents, 131.
Arrérages payables au porteur, 119.
Ayants droit à une succession, 131.
Capital imprescriptible, 417.
Cautionnements, 128.
Cautionnements dans l'intérêt de tiers, 132.
Déchéance ou prescription, arrérages, 415 et 416.
Dépossession du titulaire, 122.
Héritier bénéficiaire, 123.
Insaisissabilité, 119, 121 et suiv.
Interdits, 131.
Mutations, 122.
Opposition au transfert d'inscrip-

tions, incompétence des tribunaux, 122.
Opposition au Trésor, 119.
Opposition du propriétaire des titres, 119 et suiv.
Oppositions (forme des), 133 et suiv.
Privilège des rentiers, 121 et suiv.
Remplacement des extraits d'inscriptions d'un certificat nominatif, d'une obligation trentenaire, d'un récépissé de souscription à un emprunt public, du bordereau annuel, d'une rente déposée à titre de cautionnement, 126 et 127.
Revendication, 122.
Saisies à la requête des particuliers : 1° propriétaires de la rente perdue ou volée ; 2° préposés ou agents d'une entreprise cautionnée en rentes ; 3° syndic de la faillite du titulaire de la rente ; 4° créancier gagiste, etc., 129 et suiv.
Saisies-arrêts des arrérages entre les mains de particuliers et de tiers mandataires, 125.
Saisies-arrêts ou oppositions, 121 et suiv.
Séparations de corps ou de biens, 131.
Transferts, 121, 122.
Transferts de forme, 126.
Transferts et mutations ; compétence en cas de litige, 45.
Transferts opérés par-devant notaire, 124.
Transferts, titres nominatifs, titres au porteur, 119.
Tribunaux : incompétents en ce qui concerne l'attribution de la rente ; compétents sur le point de savoir si le mandat en vertu duquel un tiers a touché les arrérages a libéré le Trésor, ainsi que pour décider la question de propriété, 119 et 122.
Rentes viagères sur l'État.
Déchéances ou prescriptions, 418.
Répétition.
Créance périmée payée par l'État, 408.
Réponses et observations du Ministre sur pourvoi au Conseil d'État.
Délai, 56.
Requête civile.
Forme, 38.
Inadmissible contre les décisions ministérielles, 52.
Trésor public ; dispense de consignation de l'amende, 38, 39.
RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT CONSIDÉRÉ COMME CIVILEMENT GARANT DES DOMMAGES CAUSÉS PAR LE FAIT, LA NÉGLIGENCE ET L'IMPRUDENCE DE SES AGENTS DANS L'ACCOMPLISSEMENT DE LEURS FONCTIONS.
Action dirigée contre un percepteur des contributions directes, compétence, 376.
Action dirigée personnellement contre l'agent, compétence, 375.
Compétence, 370, 371, 373 et suiv.
Concessionnaires de l'État, 379.
Condamnations de l'État, les tribunaux n'ont pas à indiquer l'époque du paiement, 383.
Dommage causé par un militaire, 382.
État personne civile, 377.
État puissance publique, compétence, 373.
Exception au principe de la compétence administrative, 374 et suiv.
Faits de guerre, 384.
Faits qui l'engagent, 372.
Officiers ministériels, 380.
Pertes causées par une émeute, 385.
Préjudice causé par un navire ou un détachement de troupes, 381.
Principe, 369.
Travaux publics, 378.
Responsabilité ministérielle.
Sous-secrétaire d'État, 44.
Retenues sur pensions militaires.
Aliments ou débets envers l'État, 3 et suiv.
Revendications.
Effets mobiliers saisis par le Trésor, 339.
Marchandises sous balles et sous cordes, 340, 346.

S

Saisies.
Deniers de l'État, biens nationaux, 86.
Rentes sur l'État à la requête du Trésor, 128.
Saisies-arrêts ou oppositions.
Agents qualifiés pour y donner suite, 71 et 118.
Articles d'argent confiés à la poste, 107.
Bureaux de tabac, 109.
Bureau des oppositions, 70.
Caisse des dépôts et consignations, 72.
Caisses d'épargne, 69.
Cas de non recevabilité, 79 et 80.
Cautionnements, 71, 78.
Cessionnaires, 72.
Contre-dénonciation, 61.
Débiteurs d'une somme cédée; opposition des créanciers du cédant, 83.
Dénonciations, 61.
Durée de leur effet légal, 72.
Effets de la saisie, 67.
Entrepreneurs de travaux publics, 91 et suiv.
Extinction, 72.
Formalités, 60.
Jour et heure de la saisie, 81.
Mainlevée, 82.
Nulles et non avenues, 61.
Nullités; leur réparation, 65 et 66.
Paiements assignés dans un département autre que celui où le service a été fait, 71.
Paiements pour acompte ou pour solde assignés sur une caisse autre que celle qui a payé les précédents acomptes, 71.
Pensions militaires, 111 et suiv.
Préfets ou autres *ordonnateurs;* incompétents pour y donner suite, 68.
Prescription, 73.
Renouvellement, 72, 74.
Rentes sur l'État, 121.
Réserves, 67.
Salaires et petits traitements, 117.
Signification, 63.
Sous-traitants et ouvriers d'entrepreneurs de travaux publics, 91 et suiv.
Tiers créanciers, opposition au Trésor après signification d'un jugement de condamnation, recevabilité, 80.
Traitements des fonctionnaires publics, 108.
Traitements dus par l'État, 108.
Transport précédé et suivi d'opposition, 84.
Validées par un jugement, 74 et 75.
Validité, le fonctionnaire responsable du paiement n'a pas à l'apprécier, 62.
Versement à la Caisse des dépôts et consignations de sommes dues par le Trésor et frappées d'opposition, 76 et 77.
Visa, 63 et suiv.
Salaires des marins de l'État.
Insaisissabilité; inaliénabilité, 105.
Salaires des ouvriers employés par les entrepreneurs de travaux publics.
Privilège, 91.
Salaires et petits traitements.
Saisies-arrêts ou oppositions, 117.
Services publics.
Insaisissabilité des sommes dues par l'État, 90 et suiv.
Sous-préfets.
Devoirs en ce qui concerne l'exécution de la loi du 24 avril 1833, 362.
Sous-secrétaires d'État.
Déchéance quinquennale, incompétence pour l'opposer, 405.
Décision et juridiction contentieuse; incompétence; exception, 44.
Sous-traitants de la liste civile, 102.
Sous-traitants des entrepreneurs.
Privilège, 91 et suiv.
Sous-traitants des fournisseurs de la guerre et de la marine.
Privilège, 99.
Succession vacante.

Droits de mutation, 353.
Surenchère.
Désistement du Trésor, 37.
Dispense de caution en faveur du Trésor public, 35.
Droits du Trésor, 35 et suiv.

T

Tierce opposition.
Admise contre les décisions ministérielles, 51.
Forme, 38.
Trésor public, 38.
Timbre.
Comptables du Trésor ; récépissés de versement ou autres titres ; taux du droit ; défaut de timbre ; amende, cas d'exemption, 368.
Déchéances ou prescriptions, 432.
Privilège, droits et amendes de timbre, 354.
Traitements des agents diplomatiques.
Insaisissabilité, 105.
Traitements des ecclésiastiques et des pasteurs protestants.
Insaisissabilité, 103.
Traitements des ministres du culte israélite.
Saisies-arrêts, 103.
Traitements dus par l'État.
Saisissables par partie, 108.
Traitements (petits) et salaires.
Saisies-arrêts ou oppositions, 117.
Traites du caissier général du Trésor.
Assimilation aux lettres de change, 421.
Déchéance, 423.
Traites du caissier-payeur central.
Compétence, 45.
Transactions avec les débiteurs du Trésor.
Homologation, 41 et 42.
Le Ministre des finances a-t-il le droit de transiger au nom de l'État sans l'approbation du pouvoir législatif ? 20.
Transferts et mutations de titres de rente.
Compétence en cas de litige, 45.
Transport.
Cautionnement, 204.
Signification, 74.
Validité, 83.
Trésor de la couronne.
Les articles 2098 et 2121 du Code civil et la loi du 5 septembre 1807 lui sont applicables, 282.
Trésor public.
Assujetti au cas de surenchère à toutes les formalités autres que la caution, 36.
Dispense de caution dans le cas de surenchère, 35.
Dispense de conciliation pour les instances dans lesquelles il est engagé, 26.
Exécution provisoire, sans condition, des jugements et arrêts, 320. — V. **Biens des comptables ; Droits du Trésor ; Privilège.**
Trésoriers-payeurs généraux.
Action contre leurs subordonnés dont ils ont couvert le déficit de leurs deniers personnels, 299.
Responsables de la gestion des receveurs particuliers, 299.
Tribunaux administratifs.
Contraintes ministérielles, 293.
Tribunaux ordinaires.
Appel d'une décision ministérielle, 50.
Arrêtés préfectoraux contre les comptables des communes et des établissements publics, 297.
Contestations entre le Ministre et un comptable quant au chiffre du débet ; incompétence, 294.
Contrainte ministérielle ; incompétence quant à la validité ; compétence quant à la procédure d'exécution, 293.
Décisions ministérielles constitutives d'un débet ; incompétence, 293.
Exécution de la loi du 5 septembre 1807, 280.
Récepissés de versement, oppositions au remboursement d'une somme

versée entre les mains du receveur du Trésor, 365.

Récépissés de versement; refus de visa opposé par les préfets ou sous-préfets, 363.

Responsabilité de l'État, 370, 374 et suiv.

V

Victimes du coup d'État. — V. Pensions sur l'État.

Visa des assignations et significations.

Caractère, 23.

Délai, 25.

Frais, 24.

Par qui? 22 et suiv.

Saisies-arrêts, 64.

Titres qui engagent le Trésor, 358 et suiv.

Nancy, impr. Berger-Levrault et Cie.

BERGER-LEVRAULT ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

PARIS, 5, rue des Beaux-Arts. — 18, rue des Glacis, NANCY.

Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, par E. Laferrière, vice-président du Conseil d'État. Notions générales, Législation comparée, Histoire, Organisation, Compétence, Marchés et autres contrats, Dommages, Responsabilité de l'État, Traitements et pensions, Contributions directes, Élections, Recours pour excès de pouvoir, Interprétation, Contraventions de grande voirie. 2e édition. 1896. 2 beaux volumes grand in-8 de 744 et 713 pages. Prix : brochés, **25 fr.** — Reliés en demi-chagrin . . . **32 fr.**

Organisation des pouvoirs publics. 1re partie du *Précis de droit, à l'usage des candidats aux carrières administratives*, par André Thibault, chef de bureau au ministère de l'agriculture, et A. Saillard, sous-chef de bureau. 1897. Un volume in-12 de 346 pages, broché, **4 fr.** — Relié en percaline . . . . . **5 fr.**

La Loi municipale. Commentaire de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux, par Léon Morgand, chef de bureau à la direction de l'administration départementale et communale au ministère de l'intérieur. 1er volume : *Organisation*. 2e volume : *Attributions et comptabilité*. 5e édition. 1896. Deux forts volumes in-8, broché. . . . . **15 fr.** Relié en percaline. . . . . **18 fr.**

Des Attributions individuelles des conseillers généraux, par A. Nectoux, conseiller de préfecture, ancien chef de cabinet de préfet. Un vol. in-8 de 213 pages, br. . **2 fr. 50 c.**
Relié en percaline. **3 fr. 50 c.**

Régime légal et financier des associations syndicales. Étude pratique destinée aux maires, conseillers de préfecture, percepteurs-receveurs, etc., par A. Aubert, percepteur-receveur, ancien secrétaire particulier du préfet de la Seine. Volume in-12, précédé du décret du 9 mars 1894, broché . . . . . **3 fr.**

De l'Alignement. Jurisprudence et pratique administrative, par L. Delanney, rédacteur principal au ministère de l'intérieur. *Ouvrage honoré de souscriptions du Ministère de l'intérieur, du Ministère des travaux publics, de la préfecture de la Seine, etc.* 3e édition. 1893. Un volume in-12 de 365 pages, broché, **3 fr. 50 c.** Relié en percaline, **4 fr. 50 c.**

Les Occupations temporaires et la loi du 29 décembre 1892, par L. Delanney, docteur en droit, rédacteur principal au ministère de l'intérieur. 1893. Un vol. in-12 de 306 pages, broché . . . . . **3 fr. 50 c.** Relié en percaline . . . . . **4 fr. 50 c.**

Lois sociales. *Recueil des textes de la législation sociale de la France*, par Joseph Chailley-Bert et Arthur Fontaine. Nouveau tirage, augmenté d'un supplément donnant les textes de 1895. Un volume grand in-8 de 452 pages, broché. Prix. . . . . **12 fr.**

L'Assistance médicale gratuite. Commentaire de la loi du 15 juillet 1893, par Édouard Campagnole, docteur en droit, rédacteur au ministère de l'intérieur, secrétaire du conseil supérieur de l'assistance publique. (*Ouvrage honoré d'une souscription par M. le Ministre de l'Intérieur.*) — 2e édition. 1895. Un volume in-8 de 463 pages, broché . . . **6 fr.**
Relié en percaline. **7 fr.**

De l'Administration des enfants assistés. Manuel du Candidat à l'Inspection. Répertoire méthodique de la législation et des instructions ministérielles, par A. Métérié-Larrey, inspecteur du service des enfants assistés, et Drimont, sous-inspecteur. 1897. Un volume in-12 de 326 pages, broché . . . . . **4 fr.** Relié en percaline . . . . . **5 fr.**

Le Travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans l'industrie. *Commentaire de la loi du 2 novembre 1892*, par M. Louis Bouquet, sous-directeur au ministère du commerce et de l'industrie, secrétaire de la commission supérieure du travail dans l'industrie. 3e édition définitive. 1893. Un volume in-8 de 450 pages, broché. . . . **6 fr.**
Relié en percaline. **7 fr.**

Code annoté de la Réglementation du Travail dans l'Industrie, par A. Duprat, rédacteur au ministère des travaux publics, et A. Saillard, sous-chef de bureau au ministère de l'agriculture. 1897. Un volume in-8 de 300 pages, broché. . . . . **5 fr.**
Relié en percaline. . . . . **6 fr. 50 c.**

La Loi sur le recrutement, par Ch. Rabany, chef de bureau au ministère de l'intérieur. (Ouv. honoré d'une souscription des ministères de l'intérieur, de la guerre, de la marine, etc.) 2e *édition*, mise à jour. 1891. 2 volumes in-8 de 1131 pages, brochés . . . . . **12 fr.**
Reliés en percaline. **15 fr.**

Code-Manuel des obligations militaires. Manuel général du recrutement et des réserves à l'usage des préfets et des maires, des commandants de recrutement, des officiers de réserve et de l'armée territoriale, de la gendarmerie, des jeunes gens, des réservistes et des territoriaux, par C. Lassalle, archiviste d'état-major de 1re classe au ministère de la guerre. 1893. Un volume in-8 de 528 pages, broché. . . . . **7 fr. 50 c.**

Guide pratique des réservistes et territoriaux (officiers, sous-officiers et soldats). *Appels, Ajournements, Dispenses, Cadres, Instruction, Programmes, Examens, Stages, Taxe militaire, Manœuvres, Mobilisation, Réquisition, Douaniers, Chasseurs forestiers, Sapeurs-pompiers*, etc., par A. Andréani, ancien officier, chef de division à la préfecture des Alpes-Maritimes. 1892. Un volume in-8, broché . . . . . **4 fr.**

BERGER-LEVRAULT ET Cie, LIBRAIRES-ÉDITEURS

PARIS, 5, rue des Beaux-Arts. — 18, rue des Glacis, NANCY

La Caisse centrale du Trésor public, par Ch. de Marcillac, caissier-payeur central du Trésor, avec la collaboration de Henri Gerbaut, sous-chef de bureau de l'administration centrale. *Ouvrage publié avec l'autorisation de M. le Ministre des Finances.* Un volume grand in-8 de 682 pages, broché, **12 fr.** — Relié en demi-maroquin . . . . . **15 fr.**

Le Ministère des finances, son fonctionnement, suivi d'une étude sur l'organisation des autres ministères, par J. Josat, sous-chef de bureau au ministère des finances. 2e édition. 1883. Un très fort volume grand in-8 de 1000 pages . . . . . **15 fr.**

Recueil de Rédactions sur des sujets d'économie politique et sur des questions financières et administratives. *Sujets et questions donnés aux différents concours et traités avec tous les développements qu'ils comportent et groupés dans un ordre méthodique et raisonné*, par J. Josat, ancien sous-chef de bureau à l'administration centrale du ministère des finances, ancien membre de la commission des examens. 1894. Un volume in-8 de 500 pages, avec 7 diagrammes, broché . . . . . **8 fr.**

Histoire de la Dette publique en France, par A. Vérrer, ancien commis principal au ministère des finances, ancien chef de division au ministère d'État. 1886. 2 volumes de 1074 pages, brochés . . . . . **15 fr.**

Traité de la comptabilité publique, étudiée au point de vue des dépenses, et principalement des dépenses du département de la guerre, par V. Remy, adjoint à l'intendance militaire, licencié en droit. 1894. Volume in-8, broché . . . . . **12 fr.**

La Comptabilité publique en France, par Ch. Couder, directeur général honoraire de la Comptabilité publique au ministère des finances, par MM. A. A. et E. Campagnole. 1888. Un volume in-12 . . . . . **2 fr.**

Essai sur l'Histoire de la comptabilité publique en France (statistique et législation comparée). Conférence faite à la Société de statistique de Paris, par Victor De Swarte, trésorier général des finances. 1885. Grand in-8, broché . . . . . **1 fr. 50 c.**

Traité de la comptabilité occulte et des gestions extra-réglementaires. Législation, réglementation, procédure et jurisprudence, par De Swarte, trésorier-payeur général du Nord. 2 volumes in-8 (1202 pages), brochés . . . . . **24 fr.**

Table alphabétique, analytique et raisonnée des circulaires de la comptabilité publique, par A. Bélot, chef de bureau au ministère des finances :

Tome Ier. Du 20 juin 1859 au 31 décembre 1876. Un volume grand in-8 . . . . **5 fr.**

Tome II. Du 1er janvier 1877 au 31 décembre 1881. Un volume gr. in-8 . **3 fr. 50 c.**

Tome III. Du 1er janvier 1882, au 30 juin 1887. Un volume grand in-8 . . . . **5 fr.**

Tome IV. Du 1er juillet 1887 au 31 décembre 1894. Un volume grand in-8 . . . **6 fr.**

Recueil des modifications au décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique, par A. Lanjalley, directeur général de la comptabilité publique au ministère des finances, et G. Renaux, attaché au ministère des finances. Préface par M. Alfred Blanche, ancien conseiller d'État. 1re partie : Notes explicatives. — 2e partie : Texte du décret, avec addition des articles modifiés. 3e édition. 1887. Un volume grand in-8 de 561 pages broché . . . . . **12 fr. 50 c.**

Guide pratique des services de la Caisse des dépôts et consignations, par V. Berthet, fondé de pouvoir de la recette des finances de Montbéliard. 1897. Un volume grand in-8, broché . . . . . **3 fr.**

Le Trésor public pendant la guerre de 1870-1871, par Victor De Swarte, ancien capitaine de mobiles, trésorier général des finances. Un vol. gr. in-8 de 128 pages. Prix br. . . **3 fr.**

Les Banques d'émission en Europe. *Grande-Bretagne, France, Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique*, par Octave Noel, professeur à l'École des hautes études commerciales. Un volume grand in-8 de 694 pages, avec 24 planches de diagrammes, broché . . . **15 fr.**

La Banque de France, historique et organisation administrative, par Octave Noel, professeur à l'École des hautes études commerciales (*Extrait du volume* **Les Banques d'émission en Europe**). Une brochure in-8 de 136 pages avec 7 planches. Prix . . . . . **3 fr. 50 c.**

Dictionnaire du timbre et de l'enregistrement, en ce qui concerne les actes administratifs et les pièces de la comptabilité des départements, des communes et des établissements publics, par Félix Sollier, sous-inspecteur de l'enregistrement et des domaines. 1896. Un volume in-8 de 443 pages, broché . . . **7 fr. 50 c.** Relié en percaline . . . **9 fr.**

Nomenclature des quittances soumises ou non soumises au timbre, par M. Lorjarrey, percepteur. Troisième édition mise à jour et considérablement augmentée, complétée par une table analytique des matières. Un volume grand in-8 (1888), *complété par un supplément de 16 pages arrêté au 1er janvier 1897* . . . . . **4 fr.**

Cours de mathématiques appliquées aux opérations financières. Conférences faites à l'École des sciences politiques, par E. Janson-Derville, sous-chef au ministère des finances. 1887. Un volume grand in-8, broché . . . . . **10 fr.**

Nancy, impr. Berger-Levrault et Cie.